COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 15 // 2011

LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION PERMETTENT-ELLES DE GARANTIR UNE GESTION EFFICACE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT?



FR



Rapport spécial n° 15 // 2011

LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION PERMETTENT-ELLES DE GARANTIR UNE GESTION EFFICACE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: http://www.eca.europa.eu

Rapport spécial n° 15 // 2011

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9237-381-8
doi:10.2865/27650

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES

EU-27: l'ensemble des États membres actuels de l'UE

Ex officio: en vertu de sa charge ou de ses fonctions; «d'office»; dans le domaine des aides d'État, terme utilisé pour désigner les enquêtes menées d'office par la DG Concurrence, à savoir lorsque celle-ci prend l'initiative d'examiner un cas d'aide supposée illégale et/ou décide d'ouvrir une enquête à ce sujet

PETRA: *Pilot Experiment Time Reporting Application* (expérience pilote d'enregistrement du temps de travail)

PIB: produit intérieur brut

PN: prénotification

RDI: recherche, développement et innovation

R(G)EC: règlement (général) d'exemption par catégorie

SAAP: *State Aid Action Plan* (plan d'action dans le domaine des aides d'État)

SANI: *State Aid Notification Interactive* (logiciel servant à notifier les aides d'État)

TCE: traité instituant la Communauté européenne

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

SYNTHÈSE

I.
Les États membres de l'Union européenne (UE) sont tenus de notifier à la Commission toutes les mesures d'aide d'État planifiées et d'obtenir l'accord de cette dernière avant de les mettre en œuvre. Le contrôle des aides d'État incombe à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne dans tous les secteurs, à l'exception de l'agriculture et de la pêche.

II.
La Cour a examiné si les procédures de la Commission permettaient de garantir une gestion efficace du contrôle des aides d'État, et notamment si:

i) le système de notifications, de plaintes et d'enquêtes d'office permettait à la Commission de traiter toutes les affaires pertinentes en matière d'aides d'État;

ii) la Commission disposait de structures et de procédures de gestion appropriées pour traiter efficacement les dossiers d'aides d'État dans les délais impartis;

iii) la Commission évaluait l'incidence du contrôle qu'elle exerce sur les aides d'État.

SYNTHÈSE

III.
Les observations de la Cour s'appuient sur un audit effectué auprès de la Commission, ainsi que dans huit États membres sélectionnés à cet effet. La Cour a constaté:

— que la Commission a déployé des efforts pour que tous les dossiers d'aides d'État pertinents soient traités, mais que ses systèmes ne permettaient pas de garantir que toutes les aides étaient recensées;

— que les procédures applicables aux aides d'État notifiées étaient longues;

— que le règlement des plaintes prenait du temps et que la procédure n'était pas transparente;

— que la Commission avait réagi rapidement à la crise financière;

— que la Commission n'évaluait pas a posteriori l'incidence du contrôle des aides d'État sous tous ses aspects.

IV.
Sur la base de ces observations, la Cour recommande à la Commission:

— de revoir l'affectation des ressources consacrées au contrôle des aides d'État, afin de sensibiliser les États membres aux règles sur les aides d'État avec plus de dynamisme, d'intensifier ses activités de contrôle et d'organiser ses enquêtes d'office de manière plus systématique et mieux ciblée pour détecter les aides illégales;

— de rendre plus transparentes ses procédures de traitement des dossiers en informant régulièrement les parties prenantes de l'état d'avancement de ceux-ci et en engageant plus rapidement des procédures formelles d'examen;

— de raccourcir la durée des procédures, par exemple en limitant le nombre de demandes de renseignements transmises aux États membres et en traitant rapidement les plaintes non fondées;

— de mettre en place un système renforcé d'enregistrement du temps et de rapports de gestion pour optimiser l'affectation des ressources;

— de régulièrement évaluer a posteriori l'incidence du contrôle des aides d'État sur les entreprises, sur les marchés et sur l'économie dans son ensemble.

INTRODUCTION

1. D'une manière générale, la Commission européenne est chargée de veiller au contrôle efficace des aides d'État. La direction générale de la concurrence (DG Concurrence) est responsable au premier chef de la gestion de la politique de concurrence de l'Union européenne. La responsabilité du contrôle des aides d'État dans les domaines de l'agriculture et de la pêche incombe aux DG Agriculture et développement rural et Affaires maritimes et pêche, respectivement. Dans tous les autres secteurs de l'économie, c'est la DG Concurrence qui en a la charge.

2. Le contrôle des aides d'État par la Commission trouve sa base juridique dans les articles 107 et 108 du TFUE (voir points 3 et 8, ainsi que l'***annexe***). Un règlement du Conseil (dit «règlement de procédure»[1]) et un autre de la Commission (dit «règlement d'application»[2]) déterminent les modalités suivant lesquelles la Commission assume ses responsabilités en la matière. La Commission publie des communications et des lignes directrices pour préciser comment ces règles doivent s'appliquer dans la pratique.

3. À l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les aides d'État sont définies de la manière suivante: «[...] dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.» Pour constituer une aide d'État, une mesure d'aide doit remplir simultanément quatre conditions:

- impliquer un transfert de ressources appartenant à l'État;
- conférer un avantage économique à des entreprises;
- fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certains bénéficiaires;
- être susceptible d'affecter les échanges intra-UE.

Les subventions octroyées à des particuliers et les mesures générales s'adressant à toutes les entreprises ne constituent donc généralement pas des aides d'État. Les règles de la Commission visent à garantir que les aides d'États octroyées par les États membres sont compatibles avec le marché intérieur.

[1] Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (à présent article 108 du TFUE) (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

[2] Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

4. Les aides d'État peuvent prendre différentes formes. Les subventions et les exonérations fiscales sont les plus communes, mais il en existe d'autres, comme les prêts à des conditions de faveur, les garanties, les différés d'impôt et les participations au capital. Les aides d'État peuvent être accordées par les autorités nationales/fédérales, régionales ou locales, ainsi que par des entités contrôlées par les pouvoirs publics.

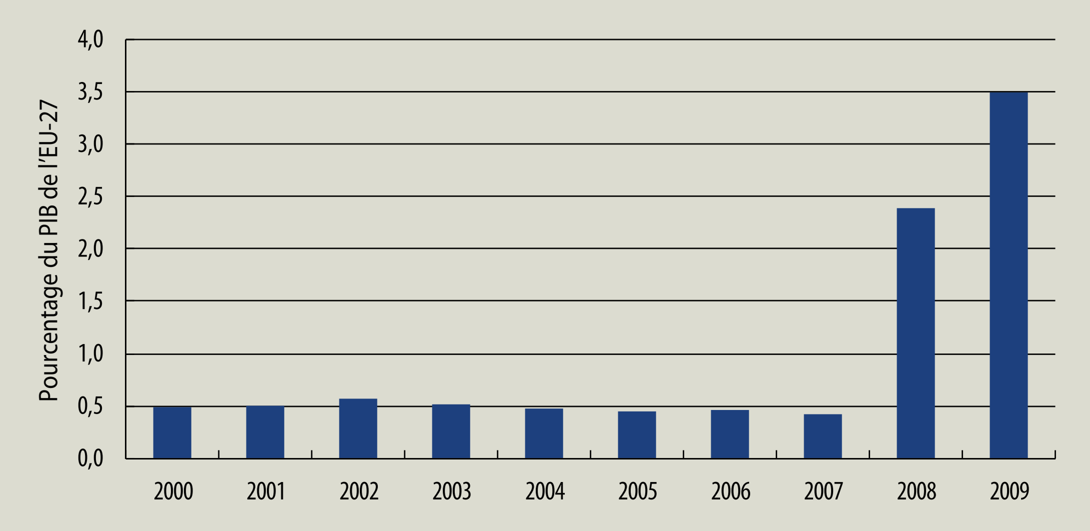
5. «Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées», tel est l'objectif fixé par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. Les aides d'État[3] en faveur de l'industrie et du secteur des services (à l'exception des chemins de fer, des autres secteurs des transports et de la pêche) fluctuaient autour de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) de l'EU-27 avant le déclenchement de la crise financière au second semestre de 2008, mais elles ont atteint 3,5 % du PIB (410 milliards d'euros) en 2009, soit leur plus haut niveau depuis le premier rapport de la Commission sur les aides d'État en 1990 (voir ***graphique 1***). Les aides d'État accordées au secteur financier dans le contexte de la crise financière se sont élevées à 351,7 milliards d'euros, soit 2,98 % du PIB de l'EU-27, et expliquent donc en grande partie l'augmentation de ce type d'aides en 2008 et 2009[4].

[3] Telles qu'elles sont définies à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE; voir également points 88 et 89 pour les types d'aide qui sont exclus des statistiques de la Commission.

[4] *Source*: COM(2010) 701 final du 1er décembre 2010, «Tableau de bord des aides d'État – Rapport sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE – Mise à jour de l'automne 2010».

GRAPHIQUE 1

AIDES D'ÉTAT ACCORDÉES À L'INDUSTRIE ET AU SECTEUR DES SERVICES DANS L'UE (EN % DU PIB DE L'EU-27)



Source: Commission européenne.

6. En 2005, la Commission a élaboré un plan d'action dans le domaine des aides d'État (*State Aid Action Plan* – SAAP)[5] afin que les règles applicables en la matière contribuent davantage à garantir une croissance durable, la compétitivité de l'économie, la cohésion sociale et régionale, ainsi que la protection de l'environnement. Le SAAP était fondé sur les principes suivants: des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées; une approche économique plus fine; des procédures plus efficaces et une amélioration de l'application, de la prévisibilité et de la transparence; un partage des responsabilités entre la Commission et les États membres. Le SAAP a été progressivement mis en œuvre de 2005 à 2009.

7. Le SAAP a notamment mis en lumière la nécessité d'assurer, en ce qui concerne les aides d'État accordées par les États membres, une application et un contrôle mieux ciblés et a souligné le fait que les recours formés par les particuliers devant les juridictions nationales pouvaient contribuer à atteindre cet objectif en entraînant un renforcement de la discipline en matière d'aides d'État. En avril 2009, la Commission a publié une nouvelle communication relative à l'application de la législation sur les aides d'État par les juridictions nationales. Celle-ci contenait des orientations détaillées et visait à sensibiliser à la possibilité d'utiliser cette voie comme solution de rechange et comme complément à l'application de cette réglementation par la Commission. Toutefois, les procédures judiciaires engagées au niveau national ne sont pas encore très répandues[6].

8. En vertu de l'article 108 du TFUE (voir ***annexe***), les États membres de l'UE sont tenus de notifier à la Commission toutes les aides d'État qu'ils envisagent d'accorder, et d'obtenir l'approbation de cette dernière avant de mettre en œuvre les mesures correspondantes (sauf s'il s'agit de mesures pour lesquelles la Commission a levé l'obligation de notification) (voir points 19 à 25). La Commission est la seule autorité habilitée à déclarer une aide d'État compatible avec le traité et dispose de pouvoirs discrétionnaires étendus en la matière.

[5] COM(2005) 107 final du 7 juin 2005, «Plan d'action dans le domaine des aides d'État – Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009» (document de consultation).

[6] Plusieurs intervenants ont fait part de difficultés concernant le recours à la sphère privée pour l'application des règles en matière d'aides d'État, la collecte d'informations sur une aide supposée incompatible par les concurrents étant difficile et plus coûteuse que le dépôt d'une plainte auprès de la Commission.

9. La Commission peut soit décider que la mesure ne représente pas une aide, soit l'approuver ou encore engager une procédure formelle d'examen. Toutes ces décisions doivent être adoptées dans un délai de deux mois à compter de la réception d'une notification complète[7]. S'ils estiment qu'une mesure donnée constitue une aide d'État, les concurrents et les autres parties intéressées peuvent déposer une plainte auprès de la Commission. Celle-ci peut également, de sa propre initiative, ouvrir une enquête (dite «d'office») concernant des cas présumés d'aide d'État.

10. Les notifications et les plaintes font l'objet d'un examen en deux phases (voir ***graphiques 2 et 3***). La première consiste en un examen préliminaire visant à déterminer si la mesure notifiée constitue une aide d'État et, le cas échéant, si celle-ci est compatible[8]. Lorsque la Commission constate, à l'issue de cet examen, qu'il existe des doutes sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur, elle décide d'engager une procédure formelle d'examen. Tout au long de la procédure, l'État membre à l'origine de la notification a la possibilité de modifier la (les) mesure(s) notifiée(s) pour la (les) rendre compatible(s).

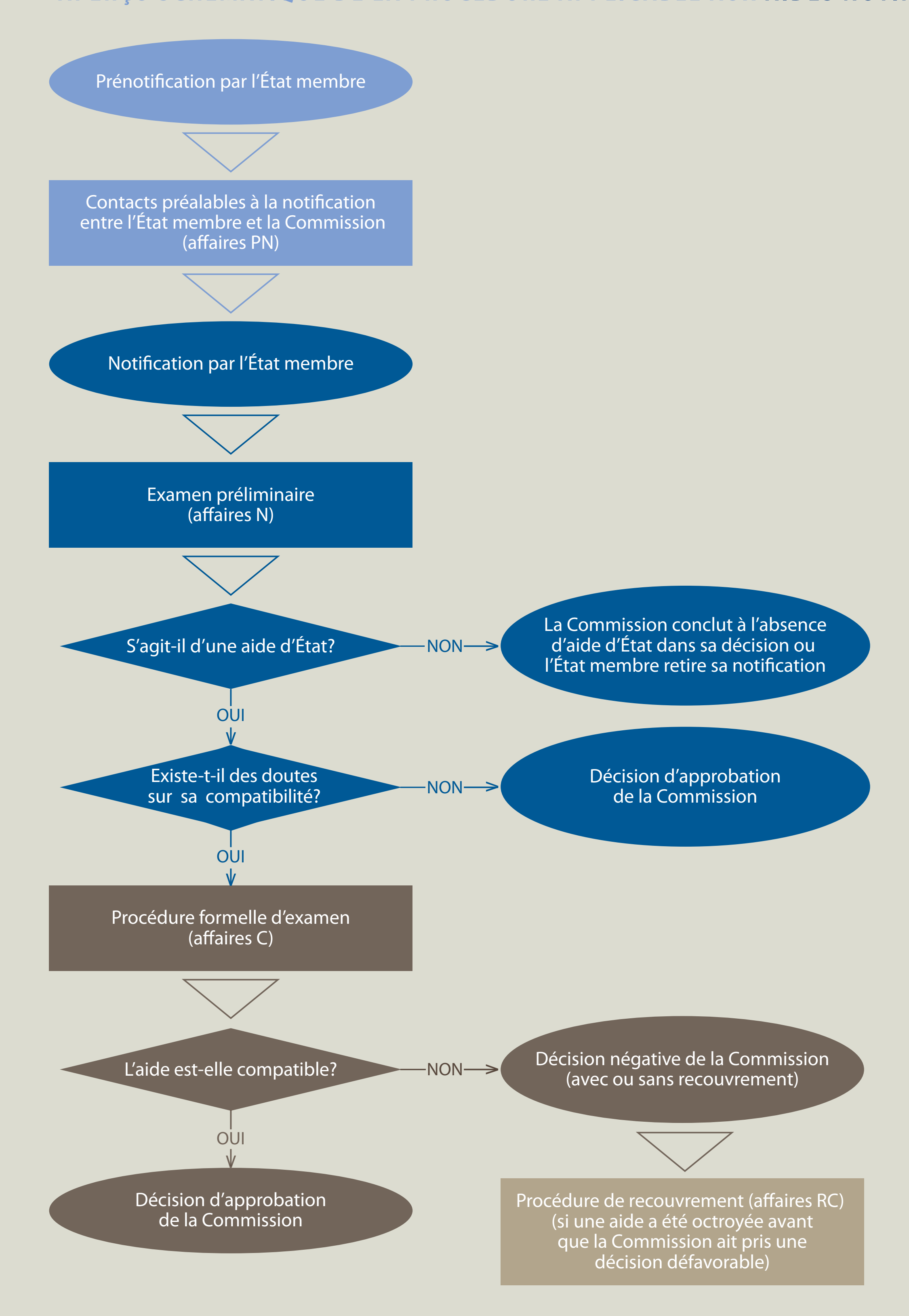
11. Si la première phase de la procédure se déroule essentiellement entre la Commission et l'État membre, la deuxième se caractérise par davantage de transparence, puisque la décision d'engagement de la procédure est publiée et que toutes les parties intéressées (y compris les bénéficiaires de la mesure et leurs concurrents) ont le droit de formuler des observations.

[7] Voir article 4, paragraphe 5, du règlement de procédure. La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle requise, la Commission ne réclame pas d'autres informations. Si la Commission demande des informations complémentaires (en adressant une demande de renseignements), un nouveau délai de deux mois commence à courir à compter du moment où l'État membre fournit l'information requise.

[8] Article 4, paragraphes 2 à 4, du règlement de procédure.

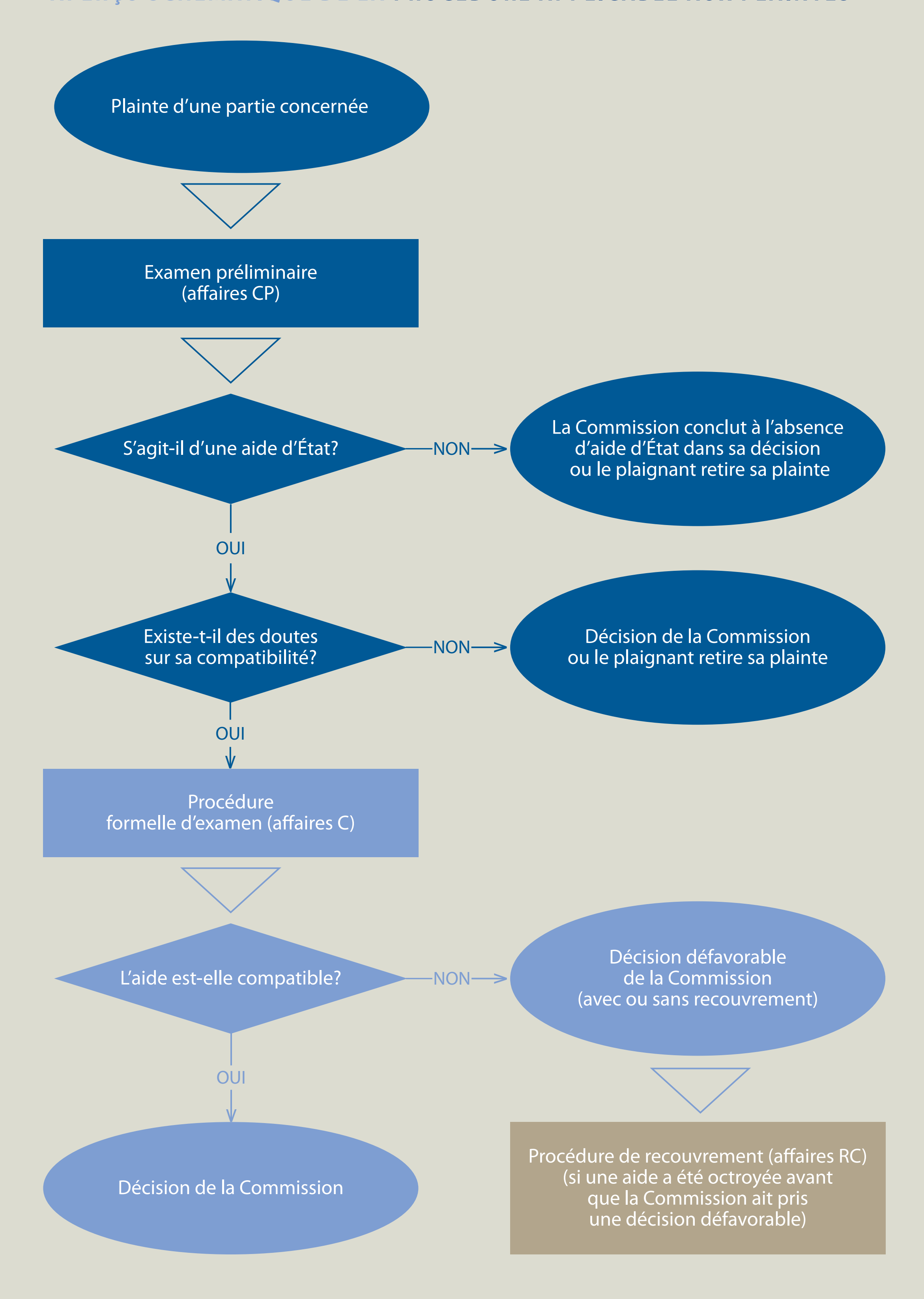
GRAPHIQUE 2

APERÇU SCHÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX **AIDES NOTIFIÉES**



GRAPHIQUE 3

APERÇU SCHÉMATIQUE DE LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX PLAINTES



ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12. D'une manière générale, l'objectif consistait à déterminer si les procédures de la Commission permettaient d'assurer un contrôle efficace des aides d'État. La principale question d'audit s'est articulée autour de trois sous-questions:

a) Le système de notifications, de plaintes et d'enquêtes d'office permet-il de garantir que la Commission traite tous les dossiers pertinents d'aide d'État?

b) La Commission dispose-t-elle de structures et de procédures de gestion appropriées pour traiter efficacement les dossiers d'aides d'État dans les délais impartis?

c) La Commission évalue-t-elle l'incidence de son contrôle des aides d'État?

13. L'audit a été centré sur l'organisation ainsi que sur les processus de prise de décision et de suivi de la Commission au cours de la période 2008-2010; par contre, il n'a pas visé à apprécier la validité des décisions prises par la Commission. L'audit a couvert les domaines où le contrôle des aides d'État relève de la responsabilité de la DG Concurrence. Ces derniers représentent 96 % de l'ensemble des aides d'État octroyées en 2009 (chemins de fer non compris)[9] en raison du volume particulièrement important de l'aide octroyée au secteur financier.

14. Les travaux d'audit effectués au niveau de la Commission ont comporté:

- l'examen d'un échantillon composé de 50 (pré)notifications, 30 plaintes, 40 cas de suivi et 10 cas de recouvrement;
- des entretiens avec des agents chargés du traitement ou de la gestion des dossiers au sein de 10 unités de la DG Concurrence, avec des agents occupant des postes clés dans les unités horizontales de cette dernière, ainsi qu'avec des représentants du service juridique et du secrétariat général de la Commission;
- une revue des principaux documents de gestion;
- des tests analytiques.

15. Bien que la Cour n'ait pas contrôlé les systèmes au niveau des États membres, elle a effectué des visites d'information auprès de 44 parties prenantes des secteurs public et privé dans huit d'entre eux[10]. Les avis de ces dernières n'ont été utilisés comme source d'informations complémentaires que lorsqu'ils étaient partagés par un grand nombre d'entre elles.

[9] COM(2010) 701 final.

[10] Danemark, Allemagne, France, Italie, Chypre, Hongrie, Slovénie et Royaume-Uni.

OBSERVATIONS

RECENSEMENT DES CAS D'AIDE D'ÉTAT PERTINENTS

16. En vertu du traité, les États membres sont tenus de notifier à la Commission toutes les mesures d'aide d'État prévues. La Cour a examiné si le système de notifications, de plaintes et d'enquêtes d'office fournit une assurance suffisante que la Commission traite tous les cas importants d'aide d'État. Les points 17 à 33 portent sur la question de savoir si la Commission déploie suffisamment d'efforts pour vérifier que les États membres remplissent leurs obligations découlant des règles sur les aides d'État, ainsi que pour sensibiliser ces derniers à leur obligation de notifier les aides d'État.

LES CONTRÔLES DE LA COMMISSION VISANT À S'ASSURER QUE LES ÉTATS MEMBRES RESPECTENT LEUR OBLIGATION DE NOTIFIER LES AIDES D'ÉTAT SONT INSUFFISANTS

LA COMMISSION N'A PAS UTILISÉ AU MIEUX LES INFORMATIONS ACCESSIBLES AU PUBLIC

17. La Commission ne dispose pas d'une base juridique spécifique lui permettant de demander aux États membres qu'ils lui fournissent des informations en vue d'identifier les principales instances habilitées à octroyer des aides et de déterminer, au niveau des États membres, l'organisation interne ou les procédures applicables en matière de notification et de contrôle. Elle ne dispose pas non plus d'une base juridique spécifique l'habilitant à réaliser des enquêtes par secteur ou par État membre pour détecter les aides d'État potentiellement illégales. Toutefois, la Commission n'a pas utilisé au mieux les informations accessibles au public, en vue d'évaluer le risque de non-notification d'une aide. Elle n'a de ce fait pas répertorié les catégories de mesures d'aides présentant un risque de non-notification particulièrement élevé en raison du risque inhérent qu'elles comportent ou des faiblesses des systèmes de contrôle mis en place par les États membres.

18. Le risque qu'une aide d'État ne soit pas notifiée est particulièrement élevé pour les aides au sauvetage et à la restructuration, les mesures fiscales et les ventes de terrains à un prix inférieur à celui du marché, qui ont entraîné le dépôt de plusieurs plaintes. Il l'est également pour les aides octroyées par des organismes publics régionaux ou locaux, qui accordent rarement des aides d'État et ont donc une connaissance réduite des règles en la matière.

LE CONTRÔLE DES MESURES COUVERTES PAR UNE EXEMPTION PAR CATÉGORIE EST LIMITÉ

19. En 1998, le Conseil a autorisé la Commission à adopter des règlements dénommés «règlements d'exemption par catégorie» (REC) pour les aides d'État[11]. Ces règlements permettent à la Commission de déclarer des catégories d'aides d'État particulières compatibles, à certaines conditions, avec le traité, et de les exempter ainsi de l'obligation de notification préalable et d'approbation par la Commission.

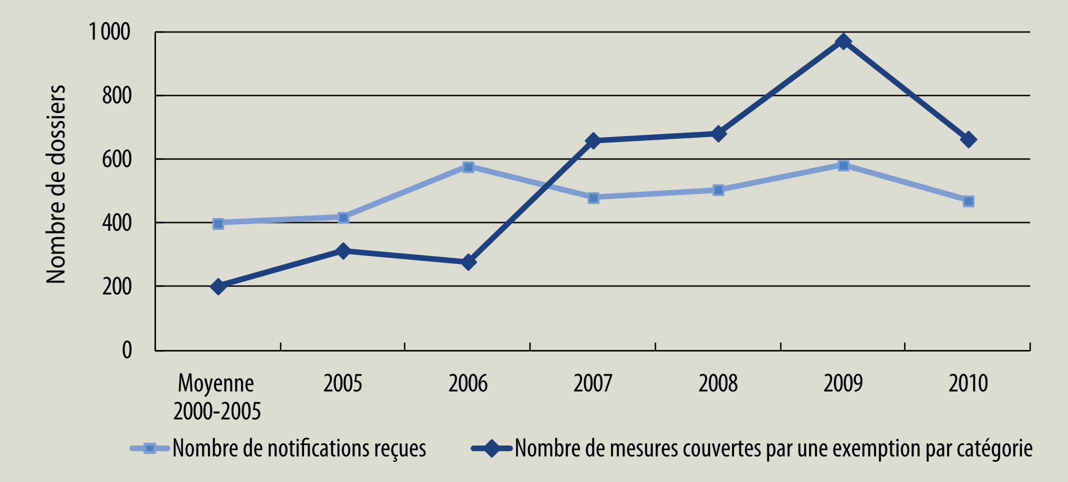
20. La Commission a introduit des exemptions par catégorie dans plusieurs domaines, dont les aides d'État en faveur de la formation, de l'emploi, de la recherche et du développement, ainsi que de la protection de l'environnement. En 2008, ces exemptions par catégorie ont été regroupées dans un règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)[12]. Conformément aux principes de base définis dans le plan d'action dans le domaine des aides d'État (SAAP) (voir point 6), le RGEC a sensiblement étendu la portée des exemptions par catégorie en ce qui concerne tant les types d'aides que les montants maximaux concernés. Depuis 2007, le nombre de mesures couvertes par une exemption par catégorie est supérieur à celui des notifications (voir ***graphique 4***).

[11] Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 du 14.5.1998, p. 1).

[12] Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE NOTIFICATIONS ET DE MESURES COUVERTES PAR UNE EXEMPTION PAR CATÉGORIE



Source: Commission européenne.

21. La Commission a reconnu que le contrôle a posteriori revêtait une importance croissante, les mesures couvertes par une exemption de notification ex ante étant de plus en plus nombreuses[13]. Cependant, ses activités de surveillance se limitent à effectuer chaque année un contrôle documentaire de 15 régimes d'aide approuvés et de 15 mesures couvertes par une exemption par catégorie, sélectionnés par choix raisonné, ce qui ne peut fournir qu'une vague idée du respect des conditions fixées par le RGEC et par les décisions de la Commission portant approbation des régimes d'aide[14].

22. Le contrôle exercé par la Commission en 2008 n'a fait apparaître des problèmes importants que dans 3 des 30 cas examinés. Son utilité a en outre été limitée, car la Commission n'a pas été en mesure de vérifier les différentes subventions accordées dans le cadre de certains régimes sélectionnés, aucune aide n'ayant encore été octroyée. La Commission a également éprouvé des difficultés à obtenir les informations demandées aux États membres.

LA COMMISSION NE CONTRÔLE PAS SI LE PLAFOND FIXÉ POUR LES AIDES DE MINIMIS EST RESPECTÉ

23. Le règlement de minimis[15] prévoit une limite de 200 000 euros au-dessous de laquelle on considère que l'aide n'affecte pas les échanges entre États membres ni ne fausse la concurrence, et qu'elle ne constitue donc pas une aide d'État. Les États membres ont accueilli favorablement les règles relatives aux aides de minimis, qui permettent d'accélérer la mise en œuvre des mesures d'aide, et y ont progressivement fait recours plus fréquemment.

24. Lorsqu'ils accordent des aides de minimis, les États membres doivent informer les entreprises concernées de leur caractère de minimis, obtenir des informations complètes de la part de l'entreprise sur les éventuelles autres aides de même nature perçues au cours des trois dernières années et vérifier minutieusement si le plafond n'est à aucun moment dépassé. Les États membres peuvent également utiliser un registre central pour veiller au respect du plafond, mais très peu le font.

[13] Voir le rapport sur la politique de concurrence relatif à 2009 (http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2009/fr.pdf).

[14] À titre de comparaison, en 2009, près de 1 000 mesures couvertes par une exemption par catégorie ont été notifiées à la Commission a posteriori, et plus de 200 régimes ont fait l'objet d'une notification ex ante.

[15] Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

25. Bien que les États membres soient tenus d'enregistrer et de compiler toutes les informations concernant l'application du règlement de minimis et de les communiquer à la Commission sur demande écrite, cette dernière ne contrôle pas le respect des conditions d'octroi des aides de minimis. Plusieurs instances accordant des aides ont déclaré qu'il était très difficile de vérifier si le plafond pour les aides de minimis était respecté et qu'en général, elles ne savaient pas précisément si c'était ou non le cas.

LA COMMISSION N'ESSAIE PAS SYSTÉMATIQUEMENT DE DÉTECTER LES MESURES D'AIDE NON NOTIFIÉES

26. La détection des mesures d'aide d'État que les États membres n'ont pas notifiées, alors qu'ils auraient dû le faire, s'opère essentiellement sur la base de plaintes et d'enquêtes d'office (voir point 9). La Commission n'a que récemment commencé à enregistrer les enquêtes d'office séparément des plaintes. Le nombre d'enquêtes d'office (35 en 2009 et 18 en 2010) est bien plus faible que le nombre de plaintes (environ 400 en 2009).

27. Bien qu'une revue de la presse permette de mettre au jour de nouveaux cas possibles d'aides d'État, ce qui donne lieu à des enquêtes d'office, cette pratique ne s'est pas généralisée. En fait, la surveillance limitée que la Commission exerce sur les régimes d'aide et sur les mesures couvertes par une exemption par catégorie (voir points 19 à 22) constitue la seule forme de contrôle d'office actuellement appliquée systématiquement en matière d'aides d'État. La Commission reconnaît elle-même qu'il ne suffit pas de s'appuyer sur les plaintes et les actions judiciaires au niveau national pour pouvoir garantir que les États membres respectent pleinement leur obligation de notifier les aides d'État, et que toute mesure visant à réduire le nombre de notifications devrait être compensée par la mise en place d'autres mécanismes de contrôle.

28. La notion d'«aide d'État» étant complexe, il est difficile pour les États membres de déterminer si une mesure en constitue une et s'il convient de la notifier à la Commission. Il est extrêmement ardu d'établir si certaines mesures fiscales sont ou non des aides d'État, ce qui explique pourquoi environ 5 % des notifications sont effectuées pour des raisons de sécurité juridique uniquement[16]. La Cour de justice de l'Union européenne ayant une interprétation extensive de la notion d'«aide d'État», la Commission considère qu'elle n'a que peu de marge de manœuvre pour déclarer qu'une mesure n'en constitue pas une.

[16] Lorsqu'un État membre estime qu'une mesure envisagée ne constitue pas une aide d'État, mais qu'il n'en est pas absolument certain et qu'il souhaite que la Commission statue en la matière.

29. Si, à la suite d'une plainte ou à l'issue d'une enquête d'office, la Commission décide que la mesure constitue une aide compatible, l'absence de notification (ou la notification tardive) n'a aucune conséquence pour l'État membre ou pour les bénéficiaires concernés. Par contre, si elle décide que l'aide octroyée est incompatible, les bénéficiaires doivent la rembourser avec intérêts, comme s'il s'agissait d'un prêt (voir point 68).

30. La Commission ne vérifie pas si les mesures d'aides dont la notification a été retirée, mais qui, de prime abord, semblaient constituer des aides d'État, sont abandonnées ou mises en œuvre sans l'approbation de la Commission. Dans ce dernier cas, elles seraient illégales, et la Commission pourrait ouvrir une enquête d'office. Il en va de même pour les mesures notifiées déclarées incompatibles par la Commission.

LA COMMISSION N'EST PAS ASSEZ DYNAMIQUE LORSQU'IL S'AGIT DE SENSIBILISER LES ÉTATS MEMBRES À LEUR OBLIGATION DE NOTIFIER LES AIDES D'ÉTAT

LE RÉSEAU DE POINTS DE CONTACT NATIONAUX CRÉÉ PAR LA COMMISSION N'A PAS CONNU UN GRAND SUCCÈS

31. En 2006, la DG Concurrence a décidé de créer des points de contact nationaux au sein de la Commission. Ces agents (un par pays) sont le premier «point d'entrée» à la DG Concurrence. Leur tâche se limite à fournir aux États membres des orientations pratiques à caractère informel et non contraignant, sans faire référence aux enquêtes en cours. Dans les États membres, la plupart des autorités habilitées à accorder des aides ne se sont cependant jamais mises en rapport avec leur point de contact national, soit parce qu'elles n'en connaissaient pas l'existence, soit parce qu'elles n'en ont pas ressenti la nécessité.

LA MAJORITÉ DES ÉTATS MEMBRES SOUHAITERAIENT QUE LA COMMISSION JOUE UN RÔLE PLUS DYNAMIQUE

32. Dans sept des huit États membres audités, les parties prenantes ont déclaré qu'elles seraient favorables à ce que la Commission se montre plus dynamique sur les points suivants, qui méritent d'être examinés plus avant par cette dernière:

- la sensibilisation des instances susceptibles d'accorder des aides à l'obligation de notification;
- la promotion des bonnes pratiques pour la conception de mesures d'aides conformes aux règles de l'Union en matière de concurrence;
- la diffusion d'orientations supplémentaires sur les informations exactes à présenter dans le cadre des différents types de notifications, afin que la Commission puisse conclure que la notification est complète. L'uniformisation du formulaire de notification dans le système électronique de notification des aides d'État (SANI) n'a que partiellement résolu ce problème;
- la publication séparée d'une foire aux questions (FAQ) régulièrement mise à jour sur le site web de la Commission consacré à la concurrence;
- la mise en place d'un service d'assistance fournissant des informations quant à l'interprétation des lignes directrices.

SELON CERTAINES PARTIES PRENANTES, LES LIGNES DIRECTRICES DE LA COMMISSION SONT TROP COMPLIQUÉES

33. En général, les parties prenantes apprécient les lignes directrices de la Commission. Si elles rendent les décisions de la Commission en matière d'aides d'État plus prévisibles, elles sont considérées par certaines parties prenantes comme étant trop compliquées, manquant de clarté et laissant trop de place à l'interprétation, créant ainsi une insécurité juridique.

TRAITEMENT DES DOSSIERS

34. Le règlement de procédure, le code de bonnes pratiques (voir ***encadré 1***) et le manuel interne de procédures de la DG Concurrence fixent les règles régissant le traitement des notifications, des plaintes et des procédures de recouvrement. La Cour a examiné si la Commission disposait de structures et de procédures de gestion appropriées pour traiter efficacement les aides d'État dans les délais impartis.

ENCADRÉ 1

ÉLÉMENTS SAILLANTS DU CODE DE BONNES PRATIQUES ADOPTÉ EN 2009

- Dans les cas particulièrement singuliers, techniquement complexes ou sensibles, ou qui doivent être examinés de toute urgence, la Commission proposera une planification amiable à l'État membre notifiant.
- La Commission s'efforcera de grouper les demandes de renseignements au cours de la phase d'examen préliminaire. En principe, il n'y aura donc qu'une seule demande de renseignements globale, qui sera normalement envoyée quatre à six semaines après la date de notification.
- La décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen sera publiée dans un délai de deux mois.
- Les délais accordés aux États membres et aux parties concernées pour soumettre leurs observations seront plus strictement respectés.
- La Commission mettra tout en œuvre pour examiner une plainte dans un délai indicatif de douze mois à compter de sa réception.
- Les États membres et les plaignants seront systématiquement tenus informés du classement ou du traitement d'une plainte.

LE MANQUE D'INFORMATIONS DE GESTION FIABLES ET LES PROBLÈMES ORGANISATIONNELS ENTRAVENT L'ACTION DE LA COMMISSION

LES PROCÉDURES DE LA DG CONCURRENCE RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT SONT CLAIRES ET BIEN RESPECTÉES

35. Disponible sur l'intranet de la DG Concurrence, le manuel de procédures constitue le principal document de référence pour les procédures de traitement des affaires. Il fait régulièrement l'objet de mises à jour, qui sont notifiées au personnel par courriel. Il couvre la plupart des activités principales, fournissant des orientations claires, ainsi que des modèles types. Les agents chargés des dossiers se conforment généralement bien au manuel, sauf dans quelques rares cas concernant le respect des délais de procédure (voir point 48) et le téléchargement des documents dans ISIS (voir point 41).

LE NOMBRE DE DOSSIERS, LEUR COMPLEXITÉ ET LEUR HIÉRARCHISATION POSENT DES PROBLÈMES

36. Les affaires d'aides d'État requièrent une analyse approfondie, car elles peuvent s'avérer compliquées et d'une importance considérable sur le plan économique. Dans certains cas, il peut s'agir de questions aussi complexes qu'un grand projet aéronautique ou qu'une restructuration bancaire. En moyenne, chaque agent est chargé de sept dossiers à titre principal et de sept autres en qualité d'assistant. De ce fait, les ressources disponibles pour les autres activités (comme les enquêtes d'office, la surveillance, les initiatives visant à multiplier les échanges de bonnes pratiques entre États membres, etc.) sont limitées.

37. La réorganisation de la DG Concurrence opérée en 2007 visait, entre autres, à accroître sa capacité à utiliser ses ressources de manière plus efficiente par une répartition plus souple de ses ressources humaines entre les unités et les directions. Cela devait permettre de faire en sorte que les équipes chargées des dossiers comprennent un responsable ou un assistant provenant d'unités différentes. Toutefois, sauf au début de la crise financière, le temps consacré par les gestionnaires de dossiers à des affaires gérées par d'autres unités est resté limité à un pourcentage infime de leur temps de travail total.

38. Depuis décembre 2009, les nouvelles affaires d'aides d'État sont réparties en deux catégories de priorité en fonction de deux critères principaux: la valeur de précédent et les priorités fixées par la Commission:

- priorité 1: les dossiers considérés comme essentiels pour assurer un contrôle efficace des aides d'État;
- priorité 2: toutes les autres affaires qui ne relèvent pas de la priorité 1.

39. Bien que les dossiers de la première catégorie bénéficient de plus de ressources et d'attention de la part des responsables, ils ne sont pas nécessairement clos rapidement, car il s'agit souvent des plus complexes. Les gestionnaires de dossiers travaillent simultanément sur plusieurs affaires et sont tenus de respecter les délais légaux pour l'ensemble des notifications; ils doivent donc parfois mettre de côté un dossier de la première catégorie pour traiter une notification moins prioritaire. Les gestionnaires de dossiers estiment qu'ils ont besoin d'orientations plus détaillées sur la répartition de leur temps de travail entre les dossiers de la première catégorie et ceux de la deuxième, qui constituent la plus grande partie de la charge de travail[17].

40. Pour une affectation optimale des ressources, les responsables ont besoin d'informations précises sur les moyens disponibles et sur la charge de travail de la DG Concurrence. En 2009, celle-ci a par conséquent mis en place un projet pilote d'enregistrement du temps de travail, nommé PETRA. Cet outil permet aux gestionnaires de dossiers d'enregistrer le temps consacré aux différentes affaires qu'ils traitent. La participation se faisant sur une base volontaire, elle est partielle; dès lors, les rapports établis à partir de PETRA n'ont qu'une valeur indicative, et la DG Concurrence ne dispose encore d'aucun outil donnant une vue d'ensemble.

[17] Selon les indicateurs de la DG Concurrence relatifs aux aides d'État, au deuxième trimestre de 2010, moins de 6 % des nouvelles affaires relevaient de la première catégorie, alors que 82 % appartenaient à la seconde.

EN GÉNÉRAL, LES SYSTÈMES INFORMATIQUES UTILISÉS POUR GÉRER LES DOSSIERS RÉPONDENT AUX BESOINS DES UTILISATEURS

41. L'application ISIS sert à gérer les affaires d'aide d'État et à en assurer le suivi. C'est un outil précieux qui permet de stocker les informations nécessaires à la prise de décision, ainsi que d'assurer le suivi des délais et la planification des travaux. Le système permet de générer des rapports, par exemple sur les cas en souffrance, sur les statistiques relatives à la durée des procédures, etc. Il présente toutefois quelques faiblesses:

- jusqu'en novembre 2010, l'enquête relative à une même notification ou à une même plainte était souvent divisée en plusieurs procédures (voir ***graphiques 2*** et ***3***) ayant chacune un numéro d'identification distinct, ce qui empêchait de déterminer la durée totale de traitement du dossier correspondant;

- l'existence de procédures connexes n'étant pas toujours bien précisée dans ISIS, l'obtention d'une vue d'ensemble claire de l'affaire prend du temps et est difficile;

- en outre, pour 30 % des cas examinés par la Cour, certains documents, comme des procès-verbaux de réunions, des courriels, des enregistrements d'appels téléphoniques ou de téléconférences, ne figuraient pas dans ISIS et/ou n'avaient pas été consignés en temps voulu.

LES NOUVELLES PROCÉDURES DE GESTION DES NOTIFICATIONS N'ONT PAS PERMIS DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES DE RESPECT DES DÉLAIS ET DE LOURDEUR DES PROCESSUS

42. En 2009, la Commission a publié des «mesures de simplification» comprenant une procédure simplifiée[18] (voir points 59 et 60) et un code de bonnes pratiques (voir point 34 et ***encadré 1***) pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État. Le code de bonnes pratiques avait pour objectif premier de «fournir des indications concernant la gestion au jour le jour des procédures relatives aux aides d'État, en favorisant l'esprit de coopération et la compréhension mutuelle entre les services de la Commission, les autorités des États membres, la communauté juridique et les milieux d'affaires».

[18] Communication de la Commission relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État (JO C 136 du 16.6.2009, p. 3).

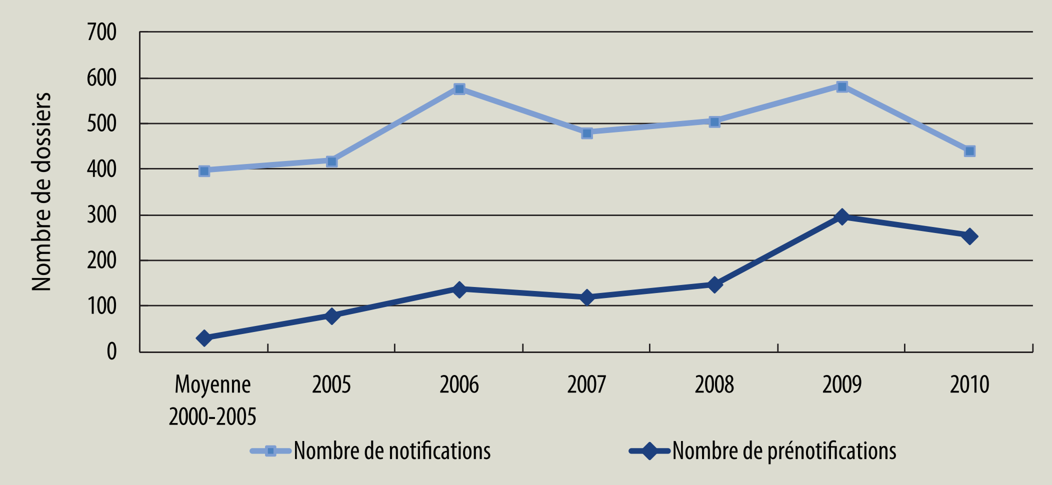
43. Conformément aux dispositions du code, la Commission a également encouragé les États membres à établir le plus tôt possible des contacts préalables à la notification en dehors de la procédure simplifiée. Ces contacts visent à améliorer la qualité des notifications en permettant de clarifier les questions en suspens ou de préciser les informations dont la Commission a besoin pour statuer. Bien que leur utilité soit mise en doute par certaines instances habilitées à accorder des aides, le nombre de prénotifications a considérablement augmenté en 2009-2010 (voir ***graphique 5***).

L'enquête préliminaire dure longtemps pour de nombreuses notifications

44. Les informations fournies par l'État membre dans sa notification sont censées être suffisamment complètes pour que la Commission puisse statuer sans avoir besoin d'autres précisions. Si la notification est incomplète, la DG Concurrence adresse une demande d'informations complémentaires, à laquelle l'État membre est invité à répondre dans un délai de 20 jours. L'État membre peut demander une extension de celui-ci.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRÉNOTIFICATIONS ET DE NOTIFICATIONS



Source: Commission européenne.

45. Le délai moyen nécessaire à la prise de décision s'est allongé entre 2005 et 2008[19]. En 2007-2008, il a été de six à huit mois pour 40 % des notifications. Ce pourcentage a considérablement baissé en 2009, mais cela s'explique dans une certaine mesure par les dossiers liés à la crise financière, qui ont été traités très rapidement en raison de leur caractère urgent.

46. La durée de l'examen préliminaire est essentiellement déterminée par trois facteurs:

- le nombre de demandes de renseignements adressées par la Commission à l'État membre concerné;
- le délai nécessaire à l'État membre pour répondre à celles-ci;
- le délai nécessaire à la Commission pour adopter une décision ou pour adresser une nouvelle demande de renseignements (deux mois au maximum).

Pour un tiers des notifications de l'échantillon, la Commission a envoyé au moins deux demandes de renseignements

47. Comme l'indique le manuel de procédures, l'équipe chargée du dossier doit s'efforcer de regrouper les demandes de renseignements pendant la phase d'examen préliminaire. En principe, il ne devrait y avoir qu'une demande de renseignements complets au cours de cette phase, à envoyer normalement dans les quatre à six semaines après la date de notification. Dans des cas exceptionnels dûment justifiés, une demande supplémentaire est possible. Cependant, dans 28 % des cas de l'échantillon où la Commission a formellement demandé des renseignements complémentaires, au moins trois demandes de renseignements ont été envoyées.

Les demandes de renseignements sont souvent transmises peu de temps avant l'expiration du délai légal

48. La Commission a transmis les demandes de renseignements en moyenne 50 jours après la notification ou la dernière communication de renseignements par l'État membre concerné. Étant donné que de nombreuses demandes de renseignements doivent être traduites et que les gestionnaires de dossiers doivent veiller au respect des délais dans plusieurs affaires simultanément, certaines demandes ne sont envoyées que juste avant l'expiration du délai légal de deux mois. Dans 4 des 43 dossiers de notification contrôlés, la Commission a envoyé une demande de renseignements ou adopté une décision (approuver l'aide ou engager une procédure d'examen formel) hors délai.

[19] *Source*: DG Concurrence, Indicateurs relatifs aux aides d'État, section IV, point 10, lettre b. Les indicateurs de la DG Concurrence relatifs au respect des délais permettent de mesurer, par année, le temps qui s'écoule entre l'ouverture et le classement des affaires ayant déjà fait l'objet d'une décision. Ils sont donc excessivement flatteurs pour les dernières années puisque les affaires encore pendantes, qui, par définition, nécessitent un plus long délai, en sont exclues.

Il arrive fréquemment que les États membres ne répondent pas dans les délais fixés par la Commission

49. Compte tenu du grand nombre de questions posées par la Commission, de leur complexité et du niveau de détail demandé, y répondre dans les 20 jours ouvrables représente un défi pour les États membres. La structure administrative d'un État membre peut également encore retarder la réponse à la Commission. Par exemple, dans ceux où l'administration est décentralisée, la structure organisationnelle est telle que les réponses doivent passer par plusieurs niveaux de pouvoir avant d'être transmises à la Commission.

50. Sur la base de l'échantillon de notifications examiné par la Cour, les États membres ont mis en moyenne 33 jours pour fournir les renseignements requis. Dans 40 % des cas sélectionnés, les États membres n'ont pas fourni les informations demandées dans les délais, que ce soit dans les 20 jours ouvrables ou avant la nouvelle échéance fixée en accord avec la Commission.

La procédure formelle d'examen est également assez longue

51. La Commission est tenue d'engager une procédure formelle d'examen dès qu'elle éprouve d'importantes difficultés ou des doutes pour déterminer la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur et/ou des difficultés d'ordre procédural pour obtenir les renseignements nécessaires. Pour plus de la moitié des cas notifiés en 2005-2008, il a fallu plus de six mois pour que la décision d'engager une procédure formelle soit prise[20].

52. Dans la mesure du possible, la Commission devrait s'efforcer d'adopter une décision, pour les cas notifiés, dans les 18 mois suivant l'engagement de la procédure formelle d'examen[21]. Le pourcentage de dossiers dont le traitement a duré plus que les 18 mois recommandés s'est élevé à 38 % (9/24) pour les procédures formelles d'examen ouvertes en 2005 et à 13 % (4/31), 33 % (9/27) et 18 % (3/17) pour celles ouvertes en 2006, en 2007 et en 2008, respectivement. Si l'on tient également compte de l'examen préliminaire, le délai total entre la notification et la décision de la Commission a été supérieur à deux ans dans tous les cas en cause.

[20] S'agissant des années 2008 et 2009, les chiffres ne sont pas révélateurs, car plusieurs dossiers ne sont pas encore clos.

[21] Article 7, paragraphe 6, du règlement de procédure.

53. Dans tous les États membres contrôlés, les parties prenantes étaient d'avis que les procédures de traitement des dossiers étaient trop longues. Les projets comprenant des aides individuelles, notamment ceux soumis à un examen économique approfondi par la Commission, sont les plus problématiques (voir points 55 et 56). Cela peut avoir des conséquences négatives pour les États membres, comme l'adoption tardive de la législation nationale applicable en la matière ou le risque de perdre des investisseurs potentiels. Il arrive souvent que la composition de l'équipe de la Commission chargée du dossier change, ce qui peut entraîner des retards supplémentaires.

Le recours à la planification amiable a jusqu'ici été limité

54. En septembre 2009, le code de bonnes pratiques a introduit la planification amiable. L'État membre et la Commission peuvent se mettre d'accord sur le degré de priorité d'un dossier, sur les renseignements à fournir par l'État membre ainsi que sur la forme probable et la durée de l'évaluation effectuée par la Commission. En échange des efforts consentis par l'État membre pour fournir rapidement tous les documents nécessaires, la Commission s'attachera à terminer son enquête dans les délais convenus conjointement. Aucune trace de la planification amiable n'a été trouvée dans les dossiers examinés au cours de l'audit.

La nouvelle approche économique affinée n'est pas suffisamment claire pour les parties prenantes

55. La nouvelle structure définie dans le SAAP (voir point 6) correspond à une «architecture à trois niveaux»: exemption par catégorie, appréciation standard et appréciation approfondie. En principe, les mesures d'aide notifiées à la Commission doivent faire l'objet d'une appréciation standard. Les appréciations approfondies concernent un petit nombre de cas spécifiques (par exemple certains grands projets d'investissement).

56. Une appréciation de cette nature peut comporter une analyse économique approfondie[22], conçue pour fournir à la Commission une analyse solide de l'incidence économique probable d'une aide d'État. Elle se polarise sur le critère de «mise en balance». «L'appréciation de la compatibilité d'une aide consiste fondamentalement en la mise en balance de ses effets négatifs et de ses effets positifs sur le plan de sa contribution à la réalisation d'objectifs d'intérêt commun clairement définis»[23].

57. Ces nouvelles dispositions ont toutefois soulevé des interrogations parmi les parties prenantes, qui apprécient différemment l'efficacité de l'approche économique affinée de la Commission. Certains estimaient qu'elle ne faisait que prolonger la procédure d'approbation et créer davantage d'incertitudes, alors que d'autres considéraient qu'il s'agissait d'une manière positive d'examiner l'incidence réelle de la mesure proposée et étaient déçus que la Commission n'y ait pas plus souvent recours.

58. La Commission a procédé à une consultation publique sur cette question en 2009 et en a publié les résultats au début de 2011. Toutefois, elle n'a pas encore répondu aux préoccupations concernant l'approche plus fine exprimées lors de cette consultation. Pour que le régime relatif aux aides d'État fonctionne correctement, la Commission et les parties prenantes dans les États membres doivent parvenir à un niveau élevé de compréhension mutuelle.

La procédure simplifiée introduite en 2009 n'a jusqu'à présent pas été souvent appliquée

59. Une procédure simplifiée a été introduite pour «examiner, en étroite coopération avec l'État membre concerné, certains types de mesures d'aide d'État dans un délai réduit. Cette procédure exige seulement de la Commission qu'elle vérifie si la mesure est conforme aux dispositions et pratiques existantes sans exercer aucun de ses pouvoirs discrétionnaires». Cette procédure peut s'avérer utile, mais il est difficile d'en apprécier l'efficacité, car elle n'a pas été souvent utilisée jusqu'à présent.

[22] Le document de travail de la Commission «Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'État en application de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE» du 6 mai 2009 explicite la méthodologie utilisée par la Commission pour l'examen des cas soumis à une analyse économique approfondie (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/reform.html).

[23] Paragraphe 9 des «Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'État en application de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE».

60. En 2010, la procédure simplifiée a été appliquée dans 21 cas. Cela représente moins de 4 % du nombre total de notifications reçues. Les éléments suivants permettent d'expliquer cette situation:

- la Commission se réserve le droit de revenir à la procédure normale si l'une des garanties ou des exclusions prévues dans la communication relative à la procédure simplifiée s'applique;
- les États membres hésitent à recourir à la procédure simplifiée, car, contrairement à ce qui se passe pour les notifications normales, un résumé de la notification est publié sur le site internet de la Commission, ce qui offre la possibilité aux parties concernées de formuler des observations;
- les conditions à remplir pour l'application de la procédure simplifiée sont strictes;
- la procédure simplifiée ne s'applique qu'aux cas simples de notification, qui sont généralement approuvés dans un délai de six mois dans le cadre de la procédure normale;
- la procédure simplifiée doit être précédée par des contacts de prénotification obligatoires.

LE DÉLAI NÉCESSAIRE AU TRAITEMENT DES PLAINTES RESTE LONG, ET LA PROCÉDURE MANQUE DE TRANSPARENCE

61. Les concurrents et autres parties intéressées qui considèrent qu'une mesure déterminée constitue une aide d'État peuvent se plaindre à la Commission. Un formulaire de plainte est disponible sur le site internet de la Commission européenne et peut être rempli en ligne ou renvoyé par la poste, ce qui rend la procédure relativement aisée. Certaines plaintes ne relèvent pas de la compétence de la DG Concurrence. Le cas échéant, les dossiers sont soit clôturés après un examen rapide, soit transmis à une autre DG, comme la DG Fiscalité et union douanière. Certaines plaintes reçues et gérées par la DG Concurrence ne sont pas motivées par la crainte d'éventuelles distorsions de concurrence, mais par des préoccupations écologiques, par exemple.

62. Tant le nombre de plaintes reçues que celui des plaintes en suspens ont augmenté régulièrement au cours de la période 2006-2010 (voir ***graphique 6***). Le délai de traitement a été de plus d'un an pour la moitié d'entre elles[24], de plus de deux ans dans un quart des cas et, pour quelques-unes, il a même été supérieur à cinq ans. L'arriéré est particulièrement important dans le domaine des transports. Ces dossiers ont été transférés de la DG Énergie et transports à la DG Concurrence au début de 2010 à la suite de la nouvelle répartition des compétences entre les commissaires.

63. Il n'existe pas de délais juridiquement contraignants concernant le traitement des plaintes, alors que des délais très stricts s'appliquent aux notifications. En vertu de l'article 10 du règlement de procédure, la Commission est cependant tenue d'examiner les plaintes «sans délai».

64. Les plaintes non prioritaires sont souvent traitées lorsque le gestionnaire des dossiers concernés n'a pas d'autres tâches plus urgentes. En conséquence, l'examen préliminaire et la procédure formelle d'examen peuvent durer longtemps. Dix[25] des 30 dossiers de plainte examinés par la Cour n'ont pas donné lieu à une décision ou n'ont pas été clôturés dans un délai de deux ans. Dans plusieurs cas, rien n'a été fait pendant plus d'un an. La moitié des affaires CP n'aboutissent pas à une décision avant un an[26], et la plupart des procédures formelles d'examen durent également plus d'une année. Les plaignants ont la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour abstention de statuer (article 265 du TFUE), mais ils n'ont que très rarement recours à cette procédure.

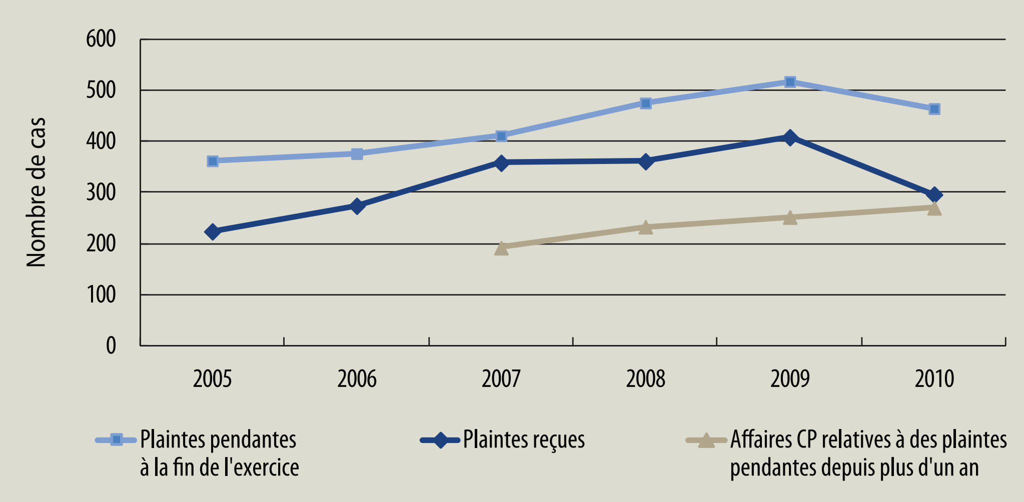
[24] 192 au 1er janvier 2008, 233 au 1er janvier 2009 et 270 au 30 octobre 2010, ce qui montre une augmentation continue.

[25] Ce nombre peut encore augmenter, certaines affaires étant encore en cours.

[26] *Source*: Indicateurs de la Commission relatifs aux aides d'État. En fait, le temps nécessaire pour examiner une plainte est sous-estimé dans ces statistiques étant donné que certaines affaires CP sont clôturées soit par le transfert du dossier à une autre DG, soit par l'engagement d'une procédure formelle d'examen. Dans ces deux cas, la clôture de l'affaire CP ne correspond pas à la fin de la procédure du point de vue du plaignant.

GRAPHIQUE 6

AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLAINTES



Source: Commission européenne.

65. L'échantillon examiné par la Cour comprenait 30 dossiers de plainte. Dans 6 cas, la Commission n'a pas fait suivre la plainte à l'État membre concerné dans les deux mois en lui demandant des renseignements. Dans 11 cas, l'État membre et/ou le plaignant n'ont pas été informés de l'état d'avancement du dossier pendant plus d'un an. Dans 6 cas, l'État membre et/ou le plaignant n'ont pas été prévenus de la clôture du dossier, ce qui a entraîné une incertitude juridique étant donné que les États membres ignoraient s'ils étaient autorisés à continuer d'octroyer l'aide ou non.

66. L'engagement tardif ou l'absence d'engagement de la procédure formelle d'examen en réduisent également la transparence, car les tiers ne prennent connaissance du dossier et n'ont la possibilité de formuler des commentaires à son sujet qu'après la publication au Journal officiel de la décision d'engager une procédure formelle d'examen (de deux à six mois après que la décision a été prise). La publication est souvent retardée en raison de l'obligation de traduire la décision dans toutes les langues officielles de l'UE, ainsi que de la nécessité d'établir une version non confidentielle du document.

67. La Commission essaie de régler les cas de plainte infondée sans que le collège soit amené à prendre officiellement une décision. Quand elle estime que les éléments étayant l'existence d'une aide indue sont insuffisants, une lettre est adressée au plaignant. Sur cette base, ce dernier peut décider de ne pas donner suite à sa plainte, qui est alors considérée comme retirée. Une telle lettre n'a été envoyée dans les douze mois suivant le dépôt de la plainte que dans une minorité de cas.

MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DE RECOUVREMENT

68. «Le recouvrement d'aides d'État illégales n'a pas été envisagé comme une sanction, mais comme un moyen de rétablir la situation précédant l'octroi de l'aide illégitime et illégale»[27]. Cet objectif est atteint une fois que les aides (augmentées des intérêts) sont remboursées par le bénéficiaire qui a profité d'un avantage sur ses concurrents sur le marché. L'État membre doit prendre toutes les mesures nécessaires pour recouvrer l'aide auprès du bénéficiaire conformément aux procédures nationales.

[27] COM(2010) 282 final du 3 juin 2010, rapport de la Commission, «Rapport sur la politique de concurrence 2009», SEC(2010) 666.

69. La mise en œuvre effective des décisions de recouvrement est essentielle pour la crédibilité de la politique de la Commission en matière d'aides d'État et est considérée comme une priorité dans le plan d'action dans ce domaine (*State Aid Action Plan*) (voir point 6).

La Commission a divisé le nombre d'affaires de recouvrement en cours par deux depuis 2005

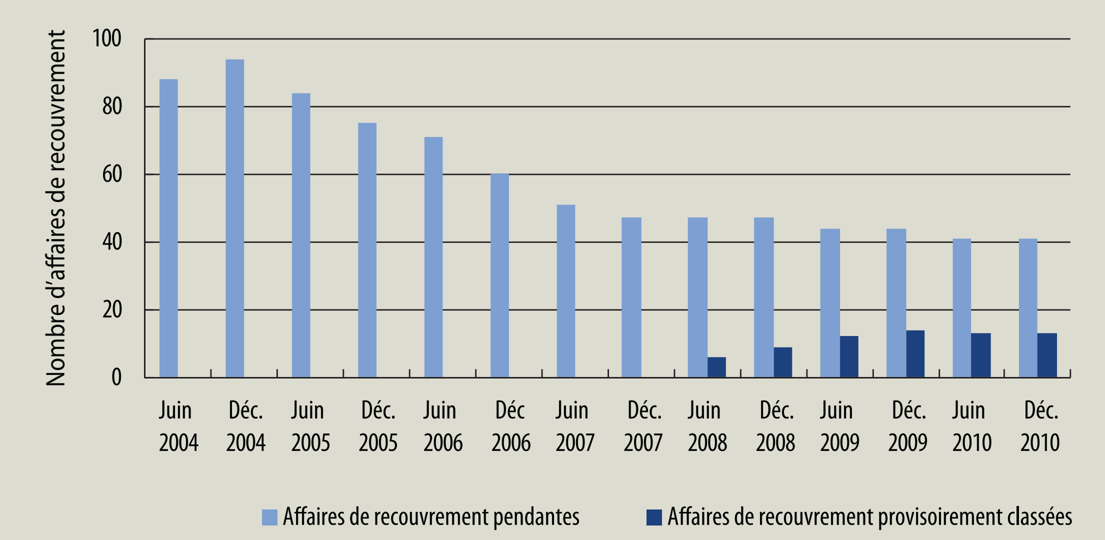
70. Depuis 2003, une équipe spécialisée assure le suivi des décisions de recouvrement. La Commission a réussi à ramener le nombre d'affaires de recouvrement en cours d'un maximum de 94 à la fin de 2005 à 41 à la fin de 2010 (voir ***graphique 7***).

71. Le nombre d'affaires de recouvrement en cours a continué de baisser en 2008-2010, mais dans une moindre mesure. Cela résulte du «classement provisoire» de 13 affaires de recouvrement[28].

[28] Depuis juillet 2008, la Commission classe provisoirement les affaires de recouvrement dans le cadre desquelles l'État membre concerné a pris toutes les mesures nécessaires à sa disposition dans le dispositif national, même si l'opération de recouvrement ne peut être considérée comme pleinement réalisée. Les affaires provisoirement classées peuvent être rouvertes, notamment en cas d'annulation du jugement sur lequel le classement provisoire était fondé.

GRAPHIQUE 7

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AFFAIRES DE RECOUVREMENT EN COURS



Source: Commission européenne.

LA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES DÉCISIONS DE RECOUVREMENT DURE TROP LONGTEMPS

72. Peu de décisions de recouvrement de la Commission sont exécutées dans le délai de quatre mois qu'elle a fixé. La plupart d'entre elles font l'objet d'un recours devant la Cour de justice formé par l'État membre et/ou le bénéficiaire (recours en annulation) et/ou par la Commission (recours pour non-respect d'une décision de la Commission). Depuis 2005, celle-ci a intenté des actions en justice contre plusieurs États membres qui n'avaient pas mis en œuvre une décision de recouvrement. Depuis 2009, la Commission a également engagé six procédures d'infraction[29] à l'encontre d'États membres qui n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice, en demandant à celle-ci de leur infliger une amende ou une pénalité.

73. Certaines affaires de recouvrement sont pendantes depuis dix à vingt ans en raison de la longueur des procédures, tant devant les tribunaux nationaux (État membre contre bénéficiaire) que devant la Cour de justice de l'Union européenne (Commission contre État membre). Les 41 affaires de recouvrement pendantes en juillet 2010 remontaient en moyenne à quasiment cinq ans. Quatorze d'entre elles sont en cours depuis dix ans ou plus. Plusieurs autres affaires provisoirement classées datent également de plus de dix ans. En matière d'exécution des décisions, l'objectif de la Commission consistant à classer ou à porter devant la justice les affaires de recouvrement dans un délai de deux ans a été atteint dans environ la moitié des cas au cours de la période 2008-2010. La tendance s'est orientée à la hausse au cours de cette période (de 28 % au premier semestre de 2008 à environ 57 % au second semestre de 2010).

74. La longueur des procédures de recouvrement s'explique également par la difficulté à identifier tous les bénéficiaires des régimes d'aides ainsi qu'à déterminer le montant exact de l'aide à recouvrer. La Commission n'est pas juridiquement tenue de fixer ce dernier, mais elle indique généralement à l'État membre la méthode à utiliser pour le calculer. Certains États membres souhaiteraient que la Commission les aide davantage en la matière.

[29] Certaines de ces procédures comprennent plus d'une action en justice.

RÉACTION RAPIDE DE LA COMMISSION FACE À LA CRISE FINANCIÈRE

LA PROCÉDURE D'APPROBATION A ÉTÉ RAPIDE

75. Les affaires urgentes liées à la crise ont été gérées beaucoup plus rapidement que celles qui ne l'étaient pas, car elles ont fait l'objet d'une correspondance moins formelle avec les États membres et d'un échange d'informations plus informel par téléphone et par courriel. Par ailleurs, de nombreux États membres ont accepté de recevoir les courriers et les décisions en anglais (renonciation au droit à la traduction) de manière à accélérer la procédure à laquelle les bénéficiaires ont été plus directement associés. Plusieurs affaires ont ainsi été réglées en quelques jours.

76. Alors que la charge additionnelle de travail avait initialement été résorbée grâce aux heures supplémentaires, la DG Concurrence a réussi à plus que doubler le nombre de gestionnaires responsables des dossiers relatifs aux mesures d'aide au secteur financier en 2009, en créant une task-force concernant la crise financière.

LA COMMISSION A DIFFUSÉ DES ORIENTATIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES AUX MESURES D'AIDE LIÉES À LA CRISE

77. Pour répondre à l'urgence de la situation, la Commission a rapidement adopté des orientations spécifiques sur les aides d'État accordées au secteur financier[30], qui sont venues compléter les orientations existantes en matière de sauvetage et de restructuration d'entreprises[31]. Les États membres ont apprécié ces orientations, même s'ils ont aussi formulé quelques critiques relatives à l'interprétation de certaines conditions.

78. La réponse rapide de la Commission et son attitude pragmatique ont contribué à ce qu'aucune des principales institutions financières ayant son siège dans l'Union européenne ne fasse faillite. Grâce au système d'approbation provisoire de l'aide pour une période de six mois, les aides ont pu être octroyées rapidement et en toute légalité, avec la possibilité d'examiner l'affaire plus en détail par la suite.

[30] Communications de la Commission: «Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale» (JO C 270 du 25.10.2008, p. 8); «Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence» (JO C 10 du 15.1.2009, p. 2); «Le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté» (JO C 72 du 26.3.2009, p. 1); «Le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État» (JO C 195 du 19.8.2009, p. 9).

[31] Communication de la Commission, «Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté» (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2).

La Commission s’est efforcée de préserver des conditions de concurrence équitables

79. Afin d’éviter que les institutions financières n’utilisent les aides pour renforcer leur position sur le marché au détriment de leurs concurrents, la Commission a dû examiner les conditions dans lesquelles les aides étaient accordées aux banques. Dans certains cas, cela a eu pour effet la cession de certaines activités et/ou la cessation de certaines pratiques (par exemple l’interdiction d’exercer une influence dominante sur les prix). Les États membres et les bénéficiaires des aides sont tenus de présenter des rapports de mise en œuvre périodiques (souvent trimestriels ou semestriels).

80. La task-force de la DG Concurrence concernant la crise financière suit de près les décisions dans les principales affaires de sauvetage et de restructuration d’institutions financières. Dans certaines de ces affaires, il a été constaté que l’application des conditions ou la concrétisation des engagements pris étaient lentes ou inadaptées, mais ces anomalies ont été portées à l’attention des États membres concernés, et les services de la DG Concurrence en ont assuré le suivi.

Recours limité au cadre temporaire visant à faciliter l’octroi d’aides en faveur de l’économie réelle

81. Dans le contexte du plan européen pour la relance économique, la Commission a approuvé, le 19 janvier 2009, un cadre temporaire (CT)[32] (voir ***encadré 2***) pour donner aux États membres de nouveaux moyens de faire face aux effets du resserrement de crédit sur l’économie réelle et pour permettre aux entreprises de continuer d’avoir accès au financement. À l’exception de la possibilité d’octroyer des aides allant jusqu’à 500 000 euros sans qu’elles soient déclarées incompatibles[33], qui a été accueillie favorablement par la plupart des États membres, et des aides accordées sous la forme de garanties, le recours au CT a été limité.

[32] Cadre communautaire temporaire pour les aides d’État destinées à favoriser l’accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle (JO C 83 du 7.4.2009, p. 1, modifié par JO C 261 du 31.10.2009, p. 2, et JO C 303 du 15.12.2009, p. 6).

[33] Elles ne sont pas comprises dans les statistiques, puisque les aides de minimis ne sont pas considérées comme des aides au sens de l’article 107, paragraphe 1, du TFUE.

82. La plupart des possibilités offertes par le CT n'ont été exploitées que par une minorité d'États membres. En 2009, les États membres n'ont en outre attribué que 2,7 % du volume d'aide approuvé au titre des régimes du CT. Cela s'explique en partie par la durée trop courte du CT (moins de deux ans, jusqu'à la fin de décembre 2010), qui n'a pas permis aux États membres d'élaborer, d'approuver et de mettre en œuvre des mesures d'aide dans ce cadre.

83. Le 1er décembre 2010, la Commission a prolongé le CT jusqu'au 31 décembre 2011, mais avec des conditions plus strictes et une suppression progressive des différentes mesures. Depuis le 1er janvier 2011, toute banque demandant le soutien de l'État (sous la forme de capital ou de mesures de sauvetage des actifs dépréciés) doit soumettre un plan de restructuration à la Commission.

ENCADRÉ 2

LE CADRE TEMPORAIRE

Comme annoncé dans son plan européen pour la relance économique, la Commission a instauré un certain nombre de mesures temporaires afin de permettre aux États membres de remédier aux difficultés exceptionnelles rencontrées par les entreprises pour obtenir des financements. Le cadre temporaire donne la possibilité aux États membres d'octroyer, sous certaines conditions et jusqu'à la fin de l'année 2010:

a) des subventions n'excédant pas un plafond de 500 000 euros par entreprise sur une durée de trois ans;

b) des garanties publiques pour les prêts à taux réduit;

c) des prêts bonifiés, notamment pour la production de produits verts;

d) des aides au capital-investissement de 2,5 millions d'euros par petite et moyenne entreprise (PME) et par an.

SUIVI ASSURÉ PAR LA COMMISSION

84. Chaque année, la Commission publie un tableau de bord des aides d'État, qui fait le point sur les progrès accomplis en ce qui concerne la réalisation des objectifs de Lisbonne consistant à accorder des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées, ainsi que, de manière ponctuelle, sur l'incidence de son contrôle des aides d'État. Aux points 85 à 95, la Cour évalue si les données collectées par la Commission sont fiables et exhaustives, ainsi que si l'analyse d'impact effectuée par cette dernière est suffisante.

LES DONNÉES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT FOURNIES PAR LES ÉTATS MEMBRES SONT INCOMPLÈTES ET MANQUENT DE FIABILITÉ

L'OBTENTION DE DONNÉES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT AUPRÈS DES ÉTATS MEMBRES EST PROBLÉMATIQUE

85. Dans le courant du premier trimestre de l'année, la Commission adresse une feuille de calcul aux États membres, qu'ils doivent remplir, pour chacune des mesures reprises dans la liste, avec les données correspondant aux dépenses réelles consacrées aux aides d'État octroyées l'année précédente. Les données communiquées par les États membres sont de qualité variable, et l'équipe chargée des tableaux de bord (voir point 90) passe beaucoup de temps à les vérifier et à ajouter les montants manquants. La plupart des parties prenantes considèrent que la procédure actuelle nécessite énormément de ressources.

86. Plusieurs parties prenantes ont indiqué que l'obtention de données auprès des autorités publiques locales posait parfois problème du fait que, dans la plupart des États membres, l'organisme chargé de coordonner les aides d'État au sein du ministère national ou fédéral n'a aucun pouvoir de contrôle ou de supervision sur le gouvernement régional ou local. En conséquence, les données fournies par les États membres en matière d'aides d'État et utilisées par la Commission risquent d'être incomplètes; or, le tableau de bord de celle-ci pour les aides d'État ne comporte aucune réserve.

87. De nombreux États membres fournissent les données tardivement, mais à ce jour une seule procédure d'infraction a été engagée pour cause de non-respect des délais[34]. L'un des principaux problèmes est que l'unité de coordination des aides d'État (lorsqu'elle existe) ne dispose pas d'un système centralisé efficient capable de produire directement les données demandées par la Commission, mais doit les obtenir auprès d'un grand nombre d'autorités responsables de l'octroi des aides.

[34] Fixés par le règlement de mise en œuvre (CE) n° 794/2004.

PLUSIEURS TYPES D'AIDES D'ÉTAT SONT EXCLUS DES STATISTIQUES EN LA MATIÈRE

88. Le tableau de bord couvre les aides d'État, telles qu'elles sont définies à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, octroyées par les États membres au cours de l'année en cause (voir points 3 et 4). Cette définition est plus restrictive que celle utilisée par la plupart des États membres dans le cadre de leurs rapports nationaux.

89. Les aides au secteur ferroviaire ne sont pas prises en considération, bien que de plus en plus de marchés ferroviaires nationaux soient ouverts à la concurrence. Avec l'exclusion d'un des secteurs les plus importants sur le plan des aides reçues, les données en matière d'aides d'État fournies à la Commission et publiées par celle-ci ne peuvent être considérées comme complètes. Le tableau de bord des aides d'État de l'automne 2010 indique, pour la première fois, que les aides au secteur ferroviaire notifiées par les États membres ont atteint 33,1 milliards d'euros, soit 0,3 % du PIB de l'EU-27, en 2009, mais qu'en raison de l'absence de données comparables, ces aides ne sont pas comprises dans les montants totaux[35].

LA MÉTHODE DE CALCUL EMPLOYÉE POUR CERTAINS TYPES D'AIDES EST DISCUTABLE

90. Après avoir reçu les feuilles de calcul remplies par les États membres, l'équipe de la DG Concurrence chargée des tableaux de bord effectue une série de vérifications pour détecter d'éventuelles anomalies, dont une comparaison entre les données fournies par les États membres, d'une part, et le budget approuvé et les montants des années précédentes, d'autre part.

91. Cependant, les États membres peinent à fournir à la Commission des estimations budgétaires fiables dans le système de notification SANI. Souvent, le succès d'une mesure est difficile à prévoir. Certains donateurs indiquent systématiquement les dépenses escomptées pour la première année seulement, plutôt que le budget pour toute la période de référence, comme le demande la Commission.

92. La méthode utilisée par la Commission pour calculer la valeur de certains types d'aides, notamment les aides au secteur financier, est quelque peu arbitraire. S'agissant des mesures fiscales, les États membres fournissent souvent des estimations budgétaires, car le montant réel est impossible à calculer en raison de la complexité du cadre réglementaire et du nombre élevé de bénéficiaires.

[35] COM(2010) 701 final.

Quelques changements apportés à la définition des aides d'État rendent les statistiques difficilement comparables dans le temps

93. La comparabilité des données relatives à des années différentes est affectée par les changements apportés à la législation et à la présentation des données. Par exemple, l'importance croissante des plafonds et leur relèvement[36] en ce qui concerne les aides de minimis ont introduit un biais vers le bas dans l'évolution des données relatives aux aides d'État communiquées par les États membres, ce qui complique la comparaison entre plusieurs années successives.

LE NOMBRE D'ÉVALUATIONS EX ANTE A ÉTÉ LIMITÉ, ET LA COMMISSION N'EXERCE AUCUNE FONCTION D'ÉVALUATION A POSTERIORI

94. Les lignes directrices de la Commission disposent qu'une évaluation d'impact a posteriori doit être réalisée «pour les principales initiatives de la Commission et pour celles qui auront les retombées les plus importantes». À la fin de 2010, un certain nombre d'entre elles était en préparation et deux étaient terminées[37].

95. Une unité d'évaluation avait été créée dans le cadre de la réorganisation de la DG Concurrence en 2007, mais elle avait été dissoute un an plus tard sans avoir effectué de travaux importants dans le domaine des aides d'État. En 2010, la DG Concurrence a lancé le projet de développer une fonction d'évaluation ex post permettant d'apprécier l'incidence réelle des politiques existantes de la DG Concurrence sur les marchés concernés et de tirer les enseignements des expériences passées. À la fin de 2010, la fonction d'évaluation ex post n'était toujours pas opérationnelle.

[36] Initialement fixé à 100 000 euros par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 10 du 13.1.2001, p. 30), le plafond est passé à 200 000 euros à partir de 2007 (en vertu du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, voir ci-dessus). L'aide de minimis ne constitue pas une aide d'État, et la plupart des États membres ne collectent aucune donnée à cet égard.

[37] Document de travail de la Commission, «Analyse d'impact accompagnant la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État», SEC(2009) 893 et résumé SEC(2009) 892.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

LA COMMISSION NE PEUT ÉTABLIR AVEC UNE ASSURANCE SUFFISANTE QU'ELLE TRAITE TOUTES LES AFFAIRES PERTINENTES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

96. La plupart des systèmes des États membres ne permettent pas d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de l'obligation de notifier les aides d'État. La Commission a pris certaines mesures pour renforcer la coopération avec les États membres concernant leur obligation de notification; cependant, elles n'ont pas été suffisantes. Des enquêtes d'office sont réalisées de manière occasionnelle, mais la Commission ne s'attache pas suffisamment à détecter les cas qui auraient dû être notifiés, s'appuyant principalement sur les plaintes déposées par des tiers. Juridiquement, elle ne peut examiner systématiquement les procédures des États membres pour s'assurer de leur fiabilité, et ses activités de contrôle sont limitées. Par conséquent, le risque existe que certaines aides d'État ne soient pas mises au jour.

RECOMMANDATION 1

La Commission devrait revoir l'affectation et l'emploi des ressources consacrées à la gestion des aides d'État, en vue:

a) d'adopter une attitude plus dynamique dans sa relation avec les États membres et de déployer plus d'efforts pour les sensibiliser aux règles applicables aux aides d'État, en diffusant des exemples de bonnes pratiques et en fournissant davantage d'orientations pratiques;

b) de renforcer ses activités de contrôle, tant sur le plan de leur étendue que sur celui de la taille des échantillons;

c) d'organiser ses enquêtes d'office de manière plus systématique et mieux ciblée, afin de pouvoir détecter les aides illégales.

LES PROCÉDURES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE PLAINTES, SONT ENCORE LONGUES ET MANQUENT DE TRANSPARENCE

97. De nombreux éléments opérationnels liés au traitement des dossiers sont bien gérés, et les affaires liées à la crise financière ont été réglées rapidement; cependant, la procédure d'approbation reste très longue pour un grand nombre de mesures d'aide d'État. Le traitement des plaintes est particulièrement problématique. L'accroissement de leur nombre, combiné à la longueur des procédures et au faible degré de priorité qui leur est souvent accordé, a entraîné l'accumulation de dossiers en souffrance.

98. La longueur des procédures d'examen de la Commission et le manque d'information des parties prenantes sur l'état d'avancement des travaux ont abouti à une incertitude juridique.

RECOMMANDATION 2

a) Dans l'optique d'accroître la transparence et d'accélérer le processus décisionnel, la Commission devrait s'engager à clôturer l'examen préliminaire soit par une décision, soit par l'ouverture d'une procédure formelle d'examen dans un délai d'un an après la réception de la première notification.

b) La Commission devrait restreindre au maximum le nombre de demandes de renseignements adressées aux États membres et se limiter à celles absolument nécessaires à sa prise de décision.

c) Afin de garantir une plus grande sécurité juridique à toutes les parties prenantes, la Commission devrait traiter rapidement les plaintes infondées.

d) La Commission devrait régulièrement informer le plaignant, l'État membre ainsi que le bénéficiaire des progrès (ou de l'absence de progrès) réalisés dans chaque affaire et des résultats de l'examen.

e) La Commission devrait examiner s'il y a lieu de tirer des enseignements de sa gestion de la crise financière dans le but d'améliorer ses méthodes de travail courantes.

f) La Commission devrait mettre en œuvre un système amélioré d'enregistrement du temps et de rapports de gestion, pour pouvoir contrôler efficacement le temps consacré à chaque affaire et la charge de travail des différents gestionnaires de dossiers, de manière à optimiser l'utilisation des ressources.

LA COMMISSION NE PROCÈDE PAS A POSTERIORI À UNE ÉVALUATION APPROFONDIE DE L'INCIDENCE DE SON CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT

99. Le manque de fiabilité des données contrarie les efforts de la Commission pour effectuer un suivi du contrôle des aides d'État. Son principal outil d'information, le tableau de bord semestriel des aides d'État, présente plusieurs insuffisances: un manque d'exhaustivité, une fiabilité et une comparabilité insuffisantes des données, ainsi que la disponibilité tardive de celles-ci.

100. En outre, sauf dans quelques études ponctuelles, la Commission n'a pas encore évalué a posteriori l'incidence de ses activités de contrôle des aides d'État sur l'économie européenne.

RECOMMANDATION 3

a) La Commission devrait améliorer l'efficience et la fiabilité de son processus de collecte de données.

b) La Commission devrait régulièrement évaluer a posteriori l'incidence des aides d'État et du contrôle de celles-ci sur les entreprises, les marchés et l'économie dans son ensemble.

Le présent rapport a été adopté par la chambre IV, présidée par M. Igors LUDBORŽS, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 octobre 2011.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

ANNEXE

RÈGLES FONDAMENTALES RÉGISSANT LE CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT PAR LA COMMISSION

ARTICLE 107 DU TFUE (EX-ARTICLE 87 DU TCE)

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur:

   a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

   b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

   c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

   a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,

   b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

ARTICLE 108 DU TFUE (EX-ARTICLE 88 DU TCE)

1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.
La Commission rappelle le rôle majeur des États membres et l'obligation qui leur est faite par le traité de notifier toutes les mesures d'aide d'État projetées. Comme le précisait déjà le plan d'action dans le domaine des aides d'État publié en 2005[1], l'amélioration de la gouvernance est une responsabilité partagée avec les États membres (cf. section III-1, paragraphes 48 et suivants). Toute amélioration des procédures de contrôle des aides d'État passe dès lors par une bonne coopération avec les États membres.

III. Premier tiret
La Commission s'attaque activement aux cas d'aide potentiellement illégale en assurant le suivi des plaintes, mais aussi en procédant à des enquêtes d'office et à un contrôle ex post. La prévention des aides illégales est par ailleurs renforcée par la mise en œuvre d'une politique énergique de recouvrement fortement dissuasive.

Pour autant, c'est avant tout aux juridictions nationales qu'il incombe d'assurer la légalité des aides (en respectant leurs obligations de «statu quo» et de notification).

III. Deuxième tiret
La Commission ne peut améliorer les règles et les pratiques dans le domaine des aides d'État sans la participation effective des États membres.

La Commission convient que la durée de traitement des dossiers relatifs aux aides d'État peut parfois être longue. Le règlement général d'exemption par catégorie de 2008, qui marque une réorientation par rapport à l'ancien système de contrôle ex ante fondé sur les notifications, avait déjà permis une diminution sensible de la charge administrative. En 2009, la Commission a par ailleurs adopté des mesures de simplification, matérialisées sous la forme d'un code de bonnes pratiques et d'une communication relative à la procédure simplifiée. Ces deux instruments ont pour objet d'améliorer l'efficacité, la transparence et la prévisibilité des procédures relatives aux aides d'État.

[1] «Plan d'action dans le domaine des aides d'État – Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009» (COM(2005) 107 final).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

III. Troisième tiret
La jurisprudence a rendu plus contraignantes les conditions dans lesquelles la Commission peut clore les plaintes. La quantité très importante de plaintes, le peu d'informations fournies dans nombre de dossiers de plainte et l'obligation légale d'adopter des décisions peuvent entraîner d'importants retards. En cette matière aussi, la Commission compte sur la bonne coopération avec les États membres en matière de fourniture d'informations.

Le code de bonnes pratiques a amélioré la transparence et la prévisibilité de la procédure de traitement des plaintes.

III. Quatrième tiret
La Commission se réjouit de voir la Cour des comptes européenne saluer la rapidité de sa réaction à la crise financière.

III. Cinquième tiret
L'impact du contrôle des aides d'État par la Commission ne peut être évalué qu'à l'aune des dispositions du traité relatives à la compatibilité. On ne peut en revanche se prononcer sur l'éventuel impact global «positif» des aides sur l'économie européenne et le bien-être des consommateurs, car, en l'état actuel des connaissances économiques, une telle évaluation se heurterait à d'importantes difficultés méthodologiques.

Les actions entreprises par la Commission européenne en matière de contrôle des aides d'État dans le contexte de la crise économique et financière ont fait l'objet d'un examen attentif mené par la Commission elle-même et par Copenhagen Economics, et les résultats de cet examen ont été soumis au Parlement européen.

IV. Premier tiret
La Commission fait sienne la recommandation préconisant un renforcement de son action de sensibilisation des activités de contrôle et des enquêtes d'office.

La Commission a déployé des efforts notables pour améliorer la célérité du traitement (le nombre total de plaintes a été ramené à son niveau d'avant la crise, soit un peu plus de 1 000 dossiers à la fin de 2010, et la réduction s'est poursuivie, pour s'établir à un peu plus de 900 à la fin de juillet 2011).

Néanmoins, l'afflux de nouveaux dossiers et l'évolution de la jurisprudence sur le traitement des plaintes et certaines contraintes y afférentes (travail obligatoire, ressources) n'ont pas permis à la Commission de réaliser une réduction plus substantielle de l'arriéré et de se concentrer sur les dossiers plus importants/les sources de distorsions majeures, ou sur les enquêtes d'office.

IV. Deuxième tiret
La Commission salue la recommandation, qui vise le même objectif que le code de bonnes pratiques entré en vigueur au 1er septembre 2009.

IV. Troisième tiret
La Commission salue la recommandation. En adoptant le code de bonnes pratiques de 2009, la Commission a déjà restreint le nombre de demandes de renseignements. Par ailleurs, elle a récemment mis en place des contrôles de son encadrement supérieur sur les demandes multiples de renseignements. Cela étant dit, le nombre de demandes de renseignements dépend aussi de la qualité des informations fournies par les États membres et ne peut être purement et simplement imputé à la Commission.

En ce qui concerne les plaintes, la Cour de justice de l'Union européenne a formulé, par sa jurisprudence, une vision assez large de ce qui constitue une plainte recevable.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

IV. Quatrième tiret
La Commission accueille favorablement cette recommandation. Un tel système devrait être mis en œuvre à partir du début de 2012. L'enregistrement du temps était déjà effectué, sur une base volontaire, au sein de certaines unités de la DG Concurrence.

IV. Cinquième tiret
Une évaluation ex post horizontale qui viserait à évaluer exhaustivement l'incidence du contrôle des aides d'État sur l'économie dans son ensemble poserait nombre de difficultés méthodologiques et demeurerait nécessairement assez générale.

INTRODUCTION

7.
En ce qui concerne les actions en civil, et bien qu'il soit plus facile de déposer une plainte auprès de la Commission européenne que d'engager une procédure en justice, comme c'est le cas dans d'autres domaines liés à la concurrence, il est effectivement fait usage des recours formés par les particuliers, ce qui tend à montrer que le coût des actions au civil n'est pas forcément dissuasif, notamment lorsque des montants importants sont en jeu.

Les deux procédures n'ont pas le même objet: les procédures nationales portent sur la légalité des aides et non sur leur compatibilité, alors que la Commission ne peut sanctionner l'illégalité des mesures en tant que telle.

OBSERVATIONS

17.
Compte tenu des contraintes qui sont les siennes en termes de ressources, la Commission n'est pas en mesure d'exploiter pleinement l'ensemble des informations publiquement disponibles. Elle examinera quelle réponse proportionnée pourrait être apportée dans ce domaine.

18.
L'analyse effectuée par la Commission met en lumière des différences considérables entre les États membres, puisque 73 % des aides illégales analysées proviennent de cinq États membres (Allemagne, Italie, Espagne, France et Royaume-Uni). Les données étudiées suggèrent une proportion d'environ 10 % d'aides illégales[2].

21.
En délaissant le système de contrôle ex ante, la Commission convient de la nécessité de renforcer ses activités de surveillance.

L'expérience acquise jusqu'ici en matière de surveillance permettra d'affiner les choses plus avant dans les années à venir, notamment en accordant une attention particulière aux mesures/États membres pour lesquels des problèmes ont été relevés, mais aussi de préciser les règles pour éviter toute ambiguïté. C'est dans ce contexte qu'a été décidé le renforcement substantiel des activités de surveillance. En 2011, leur couverture sera doublée, pour atteindre 33 % des aides octroyées au titre de régimes d'aide approuvés ou des mesures couvertes par une exemption par catégorie en 2009 (sur la base des dépenses déclarées par les États membres).

[2] «Tableau de bord des aides d'État – Mise à jour du printemps 2007», COM(2007) 347 final du 28 juin 2007.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

22.
Dans l'ensemble, l'exercice 2008 confirme les résultats des exercices précédents: dans leur majorité, les mesures mises en œuvre au titre d'exemptions par catégorie ou de régimes d'aide approuvés sont conformes aux règles applicables. Et si certains cas posent problème, cela n'implique pas nécessairement que l'aide octroyée n'était pas compatible. Il arrive souvent que la mesure puisse être approuvée sur une autre base ou constitue une aide de minimis. Au 4 décembre 2009, six des cas alors soumis à surveillance (sur un total de 37) posaient problème.

La Commission reconnaît qu'une bonne coopération avec les États membres est essentielle en vue d'une surveillance efficace. Elle regrette que les États membres ne fournissent pas toujours des données fiables sur le montant des aides accordées. Cet état de fait peut amener la Commission à inclure dans l'échantillon des régimes au titre desquels aucune aide n'a été accordée, ce qui restreint l'utilité de l'exercice. De même, la Commission déplore que les États membres rechignent parfois à fournir des renseignements et provoquent ce faisant retards et complications dans le processus de contrôle de conformité.

24.
Les services de la Commission ont connaissance d'initiatives déployées par certains États membres en vue de la création d'un tel registre central et saluent ces initiatives.

25.
Dès lors que l'aide octroyée sur la base de la règle de minimis ne constitue pas une aide d'État au titre de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, elle n'est pas intégrée dans la surveillance des régimes approuvés et des exemptions par catégorie. En l'absence de disposition légale prescrivant la surveillance des mesures qui ne sont pas considérées comme des aides, la Commission ne procède à des contrôles de conformité qu'en cas de suspicion ou de plainte. Or, aucune plainte ne lui est parvenue à cet égard.

Compte tenu de sa nature (aide d'ampleur limitée), le contrôle du respect de la règle de minimis ne se voit pas accorder une priorité comparable à celle accordée au contrôle des mesures visées par le RGEC ou d'autres mesures d'aide pouvant avoir des incidences plus significatives sur la concurrence et les échanges entre États membres.

27.
Il est très difficile de détecter une aide illégale encore inconnue ou de déterminer l'ampleur du problème, dès lors que – par définition – ces aides ne sont pas notifiées à la Commission. La Commission a examiné la possibilité d'exploiter les rapports publiés à l'échelon national. Malheureusement, les définitions des aides publiques et des aides d'État sont, dans la plupart des cas, passablement différentes et ne permettent donc pas une comparabilité directe des rapports (voir «Tableau de bord des aides d'État – Mise à jour du printemps 2007», COM(2007) 347 final du 28 juin 2007).

La Commission a en outre renforcé son action en matière de recouvrement (création d'une unité y consacrée au sein de la DG Concurrence), ce qui produit un effet dissuasif sur l'octroi d'aides illégales.

Par ailleurs, la Commission renforce aussi sa surveillance ex post (cf. point 21).

28.
La notion d'«aide» a été définie objectivement et sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, ce qui signifie que la Commission ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Mais, il est aussi exact que la jurisprudence de la Cour sur la notion d'«aide» n'est guère prolixe sur ce qui peut donner lieu à des décisions «non-aide», ce qui explique sans doute le nombre très réduit de décisions de cette nature. En outre, la Commission peut être amenée à laisser ouverte la question de la nature d'une mesure si cette dernière se révèle, en tout état de cause, compatible avec le marché intérieur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission n'en envisage pas moins une mise à jour de ses instruments d'orientation.

29.
Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission ne peut pénaliser un État membre – ou le bénéficiaire d'une aide – pour non-respect de l'obligation de notification. Seules les juridictions nationales sont habilitées à sanctionner l'absence de notification ou la notification tardive (voir par exemple communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, JO C 85 du 9.4.2009, p. 1, points 19 et suivants, et arrêts de la Cour de justice cités dans celle-ci, qui précisent le rôle des juridictions nationales).

Si la Commission décide que l'aide octroyée est incompatible, les bénéficiaires ne sont tenus qu'à rembourser l'aide avec intérêts, afin de rétablir la situation qui prévalait avant l'octroi de l'aide (cf. point 68).

30.
Dans aucune plainte ou aucun dossier, la Commission n'a eu connaissance du non-respect par un État membre d'un retrait de notification (voir «Tableau de bord des aides d'État – Mise à jour du printemps 2007», COM(2007) 347 final du 28 juin 2007).

31.
Les réunions de coordination interne avec les points de contact nationaux chargés de traiter les questions relatives aux aides d'État au sein de la DG Concurrence ont montré que les États membres n'étaient guère demandeurs d'un service d'aide qui ne soit pas lié aux enquêtes en cours. Les rapports de certains États membres avec leur point de contact national ont été rares, voire inexistants. Cela étant, les nouveaux États membres tendent à davantage y faire appel. De manière générale, il semble que les États membres contactent directement les équipes chargées des dossiers ou font appel à leurs propres canaux. Par ailleurs, le lancement du bulletin d'information électronique (qui compte désormais plus de 7 000 abonnés) semble avoir fourni aux États membres une source d'information utile sur les questions relatives aux aides d'État. De même, la tenue de plus en plus fréquente de réunions de prénotification a réduit le besoin de disposer de tels points de contact informels.

32. Première puce
L'obligation de notification, qui est inscrite dans le traité depuis l'origine, vise les États membres et non les autorités décentralisées habilitées à accorder des aides. Les autorités centrales sont donc au fait de l'obligation de notification, même s'il est possible que les autorités décentralisées le soient moins.

La DG Concurrence plaide activement en ce sens par le biais de divers canaux: ateliers/formations sur l'utilisation du système électronique de notification des aides d'État (SANI), conférences au sein des États membres, etc.

32. Deuxième puce
Le RGEC et les différentes orientations et communications ont pour objet de clarifier les conditions de compatibilité d'une mesure d'aide d'État. La Commission ne cesse de chercher à améliorer ces textes, afin de fournir les meilleurs conseils qui soient. Au-delà de ces efforts, la Commission voit sa capacité de fournir des orientations ciblées restreinte par la grande diversité existante au niveau des États membres et des instances habilitées à accorder une aide.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans le contexte des régimes de cofinancement, par exemple, la Commission a récemment invité les autorités de gestion des États membres à impliquer bien en amont les instances nationales chargées de la coordination des aides d'État dans la conception des mesures d'aide déployées au titre des programmes opérationnels; la Commission est disposée à venir en aide aux instances nationales qui en feront la demande.

32. Troisième puce
La Commission a publié divers documents pour aider les parties prenantes (par exemple «Guide des règles communautaires applicables aux aides d'État en faveur des PME», «Vade-mecum sur la législation communautaire en matière d'aides d'État» ou «Vade-mecum sur la revitalisation des zones urbaines défavorisées»).

Sur la question spécifique du SANI, la Commission a proposé à l'ensemble des États membres des séances de formation sur la préparation des notifications et, en particulier, l'utilisation du SANI. De plus, les États membres disposent d'un manuel d'utilisateur du SANI, ainsi que d'un point de contact au sein de la DG Concurrence pour toutes les questions liées à la préparation d'une notification via le SANI.

Dans le cadre de la révision des orientations, la Commission évaluera la possibilité d'améliorer les formulaires de notification en cause, afin que les informations requises facilitent la rédaction d'une notification complète.

32. Quatrième puce
Dans presque tous les cas, la Commission a publié une FAQ au moment de l'adoption du texte d'initiative politique nouvelle.

Une FAQ distincte et régulièrement mise à jour est accessible sur la page du site web consacrée à l'application des règles relatives aux aides d'État en ce qui concerne les services économiques d'intérêt général. Elle inclut également un service d'information interactif, destiné à répondre aux questions supplémentaires.

32. Cinquième puce
Un service d'assistance a été mis sur pied dans le contexte de la crise, tant pour ce qui concerne la crise financière que pour ce qui touche à l'économie réelle.

33.
La Commission s'efforce en permanence de rendre les textes les plus clairs possible. Néanmoins, les questions traitées impliquent souvent une analyse juridique et économique complexe et ne peuvent dès lors toujours déboucher sur des règles relativement simples et immédiates. Il convient d'opérer une distinction claire entre les différents types de règles en vigueur. Certaines d'entre elles, telles que la règle de minimis ou le RGEC, sont (par essence) des normes directement applicables, étayées par une vaste pratique et assorties de lignes directrices claires. En revanche, pour les lignes directrices ou les cadres qui exigent d'identifier un objectif européen commun et un équilibre entre effets négatifs et positifs (comme le prévoit le traité), il est plus difficile d'édicter des règles précises, susceptibles de couvrir tous les scénarios envisageables. Les règles ne peuvent alors qu'arrêter les principes généraux à appliquer.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

35.
La Commission salue la conclusion de la Cour des comptes européenne.

39.
Depuis le début de 2011, des réunions réunissent tous les deux mois l'ensemble des unités et le haut encadrement. Les discussions s'effectuent sur la base d'un plan de gestion des cas et couvrent aussi les résultats attendus et la définition du statut, actif ou inactif, des dossiers. Des orientations supplémentaires peuvent ainsi être fournies aux équipes chargées des dossiers, afin de leur permettre d'identifier et d'adapter leurs priorités, y compris négatives.

40.
PETRA, jusqu'ici utilisé sur une base exclusivement volontaire au sein de certaines unités, sera étendu à l'ensemble de la direction générale, y compris au réseau chargé des aides d'État, à partir de 2012.

Il sera complété par un système mesurant des indicateurs ex ante de la charge de travail associée aux dossiers (discussion préliminaire lors de la réunion de gestion des aides d'État du 1er juillet 2011 consacrée aux résultats provisoires) qui sera progressivement affiné sur la base de l'expérience acquise.

La Commission disposera alors d'une idée précise des ressources et de la charge de travail.

41. Première puce
Depuis novembre 2010, un système de numérotation unique des dossiers a été mis en place, indépendamment du stade de la procédure.

41. Troisième puce
Tous les documents/courriers relatifs à une nouvelle notification, plainte ou aide non notifiée doivent être déposés au greffe, intégrés au dossier et pris en compte dans le cadre de la décision.

Si les documents évoqués par la Cour sont utiles pour assurer la pleine traçabilité des dossiers, leur absence ne soulève aucune difficulté juridique pour la procédure. Ce constat est d'ailleurs confirmé par le fait que le Tribunal et la Cour de justice ne jugent pas incomplets les dossiers présentés par la Commission.

45.
S'il est vrai que le délai moyen de prise de décision a augmenté entre 2005 et 2007, il faut noter que le nombre de fiches d'information concernant des exemptions par catégorie est passé de 291 à 631 durant la même période. Il en découle un effet mécanique: les dossiers les plus simples n'étant plus notifiés, les notifications restantes tendent à être plus complexes.

Le fait que l'amélioration du délai moyen de traitement pourrait être due au traitement très rapide des dossiers liés à la crise financière ne doit pas faire oublier que le personnel chargé de ces dossiers a été en partie ponctionné sur celui chargé d'autres dossiers (qui se sont vu accorder une priorité moins élevée).

47.
Le manuel de procédures reflète les dispositions arrêtées dans le code de bonnes pratiques entré en vigueur le 1er septembre 2009.

Les 28 % pointés par la Cour des comptes incluent des cas antérieurs à la publication du manuel de procédures/code de bonnes pratiques, et donc à l'entrée en vigueur de la règle recommandant de ne pas dépasser deux demandes de renseignements.

Lors de l'évaluation des résultats menée en septembre 2010, la Commission a constaté que, dans près de 95 % des cas, il n'avait pas été nécessaire de formuler plus de deux demandes de renseignements[3].

Souvent, les demandes de renseignements complémentaires découlent des réponses fournies par les États membres aux premières demandes de renseignements.

[3] Pour la période envisagée, on a enregistré 451 dossiers: 312 d'entre eux ont été clos durant cette période, dont 4 seulement ont exigé plus de 2 demandes de renseignements.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

49.
Le nombre et la complexité des questions dépendent des mesures elles-mêmes et des renseignements nécessaires pour pouvoir les analyser/les approuver. À cet égard, il convient aussi de souligner qu'à part les questions, la Commission ne dispose guère d'instruments pour obtenir des informations liées au marché.

51.
La durée de l'examen préliminaire dépend au premier chef de la qualité des notifications transmises par les États membres. Si la Commission est tenue de rendre une décision dans un délai de deux mois à compter de la réception d'une notification complète, elle n'est pas tenue d'engager une procédure formelle d'examen dans les six mois suivant la réception de la notification initiale – incomplète. La durée de la procédure d'examen préliminaire dépend dès lors de l'exhaustivité de la notification initiale, de la complexité du dossier et du degré de coopération entre la Commission et l'État membre concerné. C'est précisément pour tenter de réduire la durée de la phase d'examen préliminaire que le code de bonnes pratiques préconise la tenue d'une réunion de prénotification, notamment destinée à apprécier l'information nécessaire pour fournir une notification complète et réduire le nombre de demandes de renseignements.

53.
L'amélioration de la gouvernance dans le contrôle des aides d'État est une responsabilité partagée de la Commission et des États membres. Une des causes majeures des retards dénoncés est la piètre qualité de certaines des notifications transmises par les États membres.

En dehors de quelques cas tout à fait exceptionnels, la Commission n'a relevé aucun élément attestant des répercussions négatives de la durée de traitement des dossiers sur les décisions d'investissement.

Les États membres sont habilités à réagir (voir par exemple article 5, paragraphe 3, du règlement de procédure).

54.
La planification amiable telle que prévue dans le code de bonnes pratiques n'est pas juridiquement contraignante. Elle n'est que la traduction de l'engagement des parties à faire de leur mieux – si bien que la valeur ajoutée par rapport à un engagement informel est très limitée. Qui plus est, un engagement de ce dernier type offre davantage de flexibilité aux États membres.

57.
La Commission relève les réactions partagées – favorables ou critiques – vis-à-vis de l'examen économique approfondi.

58.
La Commission a publié une enquête approfondie sur les parties prenantes en juillet 2010. Les résultats de cette enquête mettent en lumière des perceptions équilibrées sur l'approche économique.

59.
La Commission convient qu'en l'état, les États membres n'ont guère fait appel à la procédure simplifiée. Or, pour que cette procédure fonctionne, il faut que les États membres y recourent.

60. Deuxième puce
La Commission observe que, même si cette exigence est l'une des pierres angulaires d'une procédure moderne et transparente, la réticence des États membres à sortir du cadre du dialogue bilatéral habituel avec la Commission risque aussi de compliquer les autres mesures de transparence proposées par la Cour, en particulier pour ce qui est du traitement des plaintes (voir recommandation 2).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

60. Cinquième puce

Outre les facteurs identifiés par la Cour des comptes européenne pour expliquer le faible recours à la procédure simplifiée, la Commission juge que les possibilités ouvertes par le cadre temporaire et les besoins spécifiques auxquels ce dernier répondait dans un contexte de crise financière (notamment l'étendue limitée des aides compatibles) ont pu jouer un rôle. Avec ce cadre temporaire, la Commission s'était engagée à autoriser rapidement les mesures visées, dans des délais généralement plus courts que ceux de la procédure simplifiée. Il est dès lors possible que certains États membres aient préféré opter pour l'autre procédure.

62.

Face au volume considérable des plaintes, l'insuffisance des informations fournies dans nombre de dépôts de plaintes – conjuguée aux pouvoirs restreints dont dispose la Commission en matière de collecte d'informations pertinentes et à l'obligation qui lui est faite de prendre des décisions dans tous les cas où un plaignant doté de la personnalité juridique l'exige – peut entraîner d'importants retards dans certains dossiers.

Cela étant, en optant pour une approche plus ciblée, la Commission est d'ores et déjà parvenue à réduire considérablement l'arriéré entre décembre 2010 (464 plaintes pendantes) et juillet 2011 (400).

63.

La Commission peut accorder des degrés de priorité différents aux plaintes qui lui sont soumises (Bouygues, T-475/04), en fonction, par exemple, de l'ampleur de l'infraction présumée, de l'importance du bénéficiaire, du secteur économique concerné ou de l'existence de plaintes similaires. Elle peut donc, suivant sa charge de travail et le droit qui lui revient de décider des enquêtes prioritaires, reporter le traitement d'une mesure qu'elle ne juge pas prioritaire.

Ce point est également précisé dans le code de bonnes pratiques.

65.

Les plaintes de l'échantillon examiné par la Cour des comptes européenne datent de périodes différentes – et les procédures en vigueur ont été affinées au fil du temps. La procédure actuelle est définie dans le code de bonnes pratiques, qui constituait déjà une tentative de combler les lacunes identifiées par la Cour des comptes: par exemple engagement à tenter de traiter les plaintes dans un délai indicatif de douze mois à compter de leur réception, fourniture d'informations quant au degré de priorité accordé à une plainte donnée et fourniture d'informations aux États membres et aux plaignants à propos du traitement des plaintes.

Toute décision «non-aide» est transmise à l'État membre concerné, le plaignant recevant quant à lui copie de cette décision.

66.

Il faut souligner que ce problème n'est pas spécifique aux plaintes; la publicité n'est normalement pas davantage de mise pour les cas d'aide notifiée préalablement à l'ouverture de la procédure formelle d'examen. La transparence ne vaut que dans le cadre de la procédure simplifiée. En règle générale, les États membres s'opposent à un tel degré de transparence durant la phase d'examen préliminaire, lequel n'est d'ailleurs pas prévu par le règlement de procédure.

L'exigence de traduire la décision dans la langue d'origine et/ou toutes les langues officielles engendre parfois des délais, mais n'en est pas moins essentielle sur le plan de la transparence.

L'obligation de confidentialité découle du traité. La nécessité de trouver le bon équilibre entre cette obligation et celle de motiver les décisions prises donne parfois lieu à de longues discussions, mais, là aussi, il semble que cela constitue une étape essentielle de la procédure.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

67.

Les procédures de traitement des plaintes ont été précisées par divers récents arrêts de la Cour, qui exigent en principe que la Commission rende une décision sur les plaintes qui lui sont soumises. La Commission peut uniquement exposer au plaignant les raisons pour lesquelles une mesure donnée ne lui semble de prime abord pas constituer une aide illégale, ou lui faire savoir que les informations dont elle dispose sont insuffisantes pour constater l'existence d'une aide d'État (illégale).

La période de douze mois a été introduite à la suite d'une recommandation du code de bonnes pratiques et ne saurait donc être la norme pour des dossiers antérieurs à l'entrée en vigueur dudit code, en septembre 2009.

68.

La politique de recouvrement est un autre instrument important pour lutter contre les aides illégales: les aides non notifiées jugées incompatibles doivent être remboursées par le bénéficiaire. Pour éviter toute dette future, le bénéficiaire a donc intérêt à ce que la mesure d'aide ait été notifiée (et approuvée). Une politique de recouvrement efficace concourt dès lors au respect de l'obligation de «statu quo».

73.

Pour ce qui est de la durée généralement longue des procédures de recouvrement, la Commission en convient et regrette le manque de coopération dans le chef de certains États membres, ainsi que la durée des procédures en justice. Pour autant, elle n'en souligne pas moins qu'elle fait tout son possible pour accélérer les choses, comme le relève dans ses conclusions la Cour des comptes européenne, qui note que la Commission s'est montrée plus rapide, ces dernières années, pour porter les dossiers devant la Cour de justice de l'Union européenne.

74.

Lorsque la Commission dispose des données nécessaires, elle s'efforce de quantifier le montant exact de l'aide à recouvrer.

Parallèlement, la Commission, guidée par le principe de bonne coopération, fournit aux États membres les orientations nécessaires pour calculer le montant de l'aide à recouvrer.

75.

La Commission se réjouit du constat dressé par la Cour des comptes européenne quant au traitement des dossiers liés à la crise financière.

76.

La charge de travail additionnelle a été absorbée grâce aux heures supplémentaires, aux transferts de collaborateurs en provenance d'autres unités et au caractère exceptionnel des conditions de travail mises en place pour traiter ces dossiers. Malgré cela, l'arriéré de dossiers en souffrance a connu une augmentation considérable en 2009-2010.

77.

Les orientations définissent des conditions claires en matière de compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur. La mise en œuvre pratique de chaque principe dépend dans une large mesure des spécificités des établissements bancaires concernés. Cela dit, l'évaluation des mesures prises dans chacun des dossiers de restructuration a été menée en tenant dûment compte des autres dossiers, afin d'assurer la cohérence d'ensemble et de veiller à l'existence de conditions égales entre les banques et les États membres.

78.

La Commission se réjouit de la conclusion de la Cour des comptes européenne.

82.

À l'exception de Chypre, tous les États membres ont fait usage du cadre temporaire. Ils ont tous mis en place au moins un régime et, dans la plupart des cas, de deux à quatre régimes (prêts, garanties, crédits à l'exportation, aides limitées compatibles). Le fait qu'ils n'aient pas toujours eu recours au budget prévu à l'origine tend à confirmer l'utilisation prudente des mesures permises au titre du cadre temporaire (l'approbation du régime leur a permis de l'employer en tant que de besoin, sans nécessairement épuiser l'enveloppe budgétaire).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le caractère exceptionnel du cadre temporaire, basé sur l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, qui évoque une action visant «à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre», exige d'examiner régulièrement si les conditions d'application dudit article demeurent réunies. C'est la raison pour laquelle la Commission n'a pu adopter un cadre à vocation permanente ou, à tout le moins, plus durable.

85.
Indépendamment du problème de qualité, les informations fournies par les États membres dans les délais fixés restent souvent incomplètes, ce qui oblige l'équipe chargée des tableaux de bord à tenter d'obtenir les données manquantes auprès des États membres. Au final, il est nécessaire de soumettre une deuxième série de questions, ce qui prend au total plus de trois mois.

86.
En général, les États membres ne partagent pas avec la Commission les informations liées aux problèmes touchant à leur collecte de données auprès des pouvoirs régionaux et locaux et à la fiabilité des données. En la matière, la Commission renvoie aux notes méthodologiques insérées dans le document de travail joint à la mise à jour de l'automne 2010 du tableau de bord des aides d'État et qui traitent de la portée de la collecte de données.

Bien que les obligations d'information des États membres leur imposent de fournir une estimation dans le cas où les dépenses réelles ne peuvent être établies pour l'année visée, cette estimation n'est fournie que dans de rares cas. Ce point a déjà été mentionné dans le cadre du tableau de bord[4].

[4] Page 68 du document de travail joint au tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2010 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1462:FIN:EN:PDF).

89.
Pour le tableau de bord des aides d'État, les subventions octroyées au secteur ferroviaire sont exclues du calcul. Pour la première fois, la mise à jour de l'automne 2010 mentionne le montant total des aides au secteur ferroviaire dans un chapitre distinct: on disposera donc désormais de données comparables.

92.
La DG Concurrence a revu la méthode de calcul du montant affecté aux mesures d'aide au secteur financier et l'appliquera en vue de la mise à jour de l'automne 2011 du tableau de bord. En tout état de cause, la méthode utilisée pour calculer la part d'aide a été conforme aux communications pertinentes – par exemple actifs dépréciés, garanties.

93.
La Commission doute que la comparabilité entre les données de différentes années pâtisse des changements apportés. Premièrement, l'obligation de signaler les aides d'État, énoncée à l'annexe III du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission, n'a pas changé depuis son introduction, que ce soit sur le plan de sa portée ou sur celui des données que les États membres doivent fournir dans leur rapport annuel. Deuxièmement, les principaux chiffres sur les dépenses consenties au titre des aides d'État ont été rendus publics de la même manière et en appliquant la même méthodologie, afin de permettre la comparaison des données.

94.
Conformément aux règles relatives à l'évaluation d'impact, la DG Concurrence prévoit de mener des évaluations d'impact pour l'ensemble des projets en matière d'aides d'État. Quatre évaluations devraient être achevées à la fin de 2011, huit en 2012 et six en 2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

95.
Une évaluation ex post exhaustive de l'impact des activités de contrôle des aides d'État n'est pas faisable en l'état actuel des connaissances économiques et compte tenu des ressources limitées. Néanmoins, la Commission poursuivra son évaluation ad hoc de certaines activités spécifiques de contrôle des aides d'État (cf. par exemple http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

96.
Alors que l'article 108 du TFUE impose, dans son paragraphe 1, une supervision constante des mesures d'aide existantes et oblige la Commission, dans son paragraphe 3, à évaluer les aides notifiées, il n'existe en revanche aucune base juridique qui prévoie la supervision systématique des procédures et systèmes de contrôle des États membres, en dehors du principe de coopération énoncé à l'article 4 du traité UE.

La Commission traque activement les aides illégales par le biais des plaintes, des enquêtes d'office et d'un contrôle ex post qui passe par la surveillance des mesures couvertes par une exemption par catégorie et des régimes approuvés. La mise en œuvre d'une politique énergique de recouvrement exerce un effet dissuasif supplémentaire sur l'octroi d'aides illégales.

Les tribunaux nationaux peuvent eux aussi œuvrer à la dissuasion en sanctionnant les mesures illégales (non-respect de l'obligation de notification).

La Commission n'a aucun moyen d'influer sur l'organisation interne des États membres. Le principal outil de collecte d'information est la demande de renseignements qui peut être adressée à l'État membre à propos de mesures concrètes. Face à ces contraintes, le risque existe effectivement de ne pas mettre au jour les aides (certaines d'entre elles, en tout cas). Cela étant dit, les bénéficiaires potentiels ont de plus en plus conscience – avertis notamment par leurs contrôleurs financiers – du risque qu'induit, pour eux, l'octroi d'une aide non notifiée.

Recommandation 1
La Commission convient qu'une plus grande attention devrait être accordée à la sensibilisation, aux activités de contrôle et aux enquêtes d'office. Il convient toutefois de concilier cet objectif avec d'autres. À cet égard, la Commission tient à souligner l'obligation légale qui lui est faite de traiter les notifications et d'assurer le suivi des plaintes.

Pour relever ces défis et afin d'accroître l'efficacité, la DG Concurrence a entamé en 2011 l'examen du fonctionnement du réseau chargé des aides d'État. Un groupe de travail a émis un certain nombre de recommandations, qui ont été adoptées et sont en cours de mise en œuvre.

Recommandation 1 a)
La Commission salue la recommandation.

Recommandation 1 b)
L'étendue de l'exercice de contrôle sera doublée en 2011, pour couvrir 33 % des aides octroyées en 2009 au titre d'un régime approuvé ou du RGEC.

Recommandation 1 c)
Un contrôle renforcé contribuera à détecter les aides illégales.

97.
La Commission se réjouit de lire que de nombreux éléments opérationnels liés au traitement des dossiers sont bien gérés et que les cas liés à la crise financière ont été réglés rapidement.

La Commission sait que le traitement des plaintes est problématique et qu'il existe un arriéré considérable et difficile à résorber. Le code de bonnes pratiques avait pour objet de combler les lacunes identifiées par la Cour des comptes européenne dans le cadre législatif et procédural en vigueur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Toutefois, la DG Concurrence s'est attelée, depuis le début de 2011, à réduire l'arriéré. L'exercice a déjà débouché sur une réduction sensible du nombre de plaintes en souffrance (voir ci-dessus point 62).

La Commission tient par ailleurs à souligner le rôle essentiel que doivent jouer les États membres dans la garantie d'un contrôle efficace des aides d'État.

98.
Le code de bonnes pratiques est censé accroître la transparence et la prévisibilité. La Commission fait en outre observer que certains États membres rechignent à recourir à la procédure simplifiée en raison des obligations de transparence qui l'accompagnent.

Recommandation 2 a)
Sous sa forme actuelle, la procédure exige de la Commission qu'elle prenne une décision ou ouvre une procédure formelle d'examen sur une aide notifiée dans un délai de deux mois à compter de la réception de la notification complète.

Recommandation 2 b)
La Commission reconnaît que le nombre de demandes de renseignements devrait être aussi restreint que possible. Ce principe est d'ores et déjà énoncé dans le code de bonnes pratiques. La DG Concurrence a également mis en place des mécanismes de contrôle.

Lorsque les États membres fournissent une notification exhaustive (le cas échéant, après un contact de prénotification), aucune demande de renseignements n'est nécessaire. Partant, le nombre de ces demandes dépend de la qualité des informations fournies par les États membres.

Recommandation 2 c)
La Commission prend note de cette recommandation. Elle fait cependant observer que la Cour de justice de l'Union européenne donne, dans sa jurisprudence, une définition assez large de ce qu'est une plainte fondée.

Recommandation 2 d)
La Commission fait sienne cette recommandation, déjà incorporée au code de bonnes pratiques.

Recommandation 2 e)
La Commission tire dès à présent les enseignements de sa gestion de la crise financière. Certains éléments ne peuvent toutefois être transposés sans autre forme de procès à d'autres secteurs de l'économie.

Recommandation 2 f)
La Commission prévoit de mettre en œuvre, à compter du début de 2012, un système amélioré d'enregistrement du temps (en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre d'un projet pilote déployé sur une base volontaire). Associé à une évaluation ex ante de la charge de travail, ce système devrait concourir à une meilleure allocation des ressources.

100.
La Commission rappelle que son rôle consiste avant tout à éviter l'octroi d'aides d'État incompatibles avec le traité. L'évaluation de la compatibilité qu'elle effectue constitue déjà une forme d'évaluation d'impact, menée à la lumière des objectifs fixés par le traité tenant compte des distorsions de concurrence et des incidences sur les échanges.

Une évaluation ex post exhaustive de l'impact des activités de contrôle des aides d'État n'est pas faisable en l'état actuel des connaissances économiques et compte tenu des ressources limitées. Néanmoins, la Commission poursuivra son évaluation ad hoc de certaines activités spécifiques de contrôle des aides d'État (par exemple http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/temporary_stateaid_rules_en.html).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 3 a)
Soucieuse de faciliter la collecte des données et d'améliorer l'efficience, tant pour les États membres que pour la Commission, la DG Concurrence a mis sur pied une nouvelle base de données centralisée, par le biais de laquelle les autorités habilitées à accorder des aides au sein des États membres peuvent directement encoder les dépenses consenties en la matière. Il est prévu de mettre pleinement en œuvre cette application, baptisée SARI, d'ici à 2012.

En ce qui concerne la fiabilité, la Commission rappelle qu'il incombe aux États membres de fournir des données complètes et précises. Le projet législatif visant à modifier les obligations d'information faites aux États membres tient compte de ce point et renforce la formulation en ce qui concerne l'exhaustivité et la fiabilité des données que les États membres doivent fournir dans leur rapport annuel.

Recommandation 3 b)
Voir réponse au point 100.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 15/2011
Les procédures de la Commission permettent-elles de garantir une gestion efficace du contrôle des aides d'État?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 60 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-381-8
doi:10.2865/27650

Comment vous procurer les publications de l’Union européenne?

Publications gratuites:

- sur le site de l’EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- auprès des représentations ou des délégations de l’Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site http://ec.europa.eu ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l’EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l’Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l’Office des publications de l’Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

D'UNE MANIÈRE GÉNÉRALE, LA COMMISSION EUROPÉENNE EST RESPONSABLE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT (ARTICLES 107 ET 108 DU TFUE). LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE SONT TENUS DE NOTIFIER À LA COMMISSION TOUTES LES MESURES D'AIDE D'ÉTAT PLANIFIÉES ET D'OBTENIR L'ACCORD DE CETTE DERNIÈRE AVANT DE LES METTRE EN ŒUVRE. LE PRÉSENT RAPPORT SPÉCIAL PORTE SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION PERMETTENT DE GARANTIR UNE GESTION EFFICACE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT.

LA COUR A CONSTATÉ QUE LA COMMISSION NE POUVAIT ÉTABLIR AVEC UNE ASSURANCE SUFFISANTE QU'ELLE TRAITAIT TOUTES LES AFFAIRES PERTINENTES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT. IL N'EXISTE AUCUNE BASE JURIDIQUE PRÉVOYANT UN EXAMEN SYSTÉMATIQUE DES PROCÉDURES ET DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES, HORMIS LE PRINCIPE DE COOPÉRATION. LES PROCÉDURES APPLICABLES AUX AIDES D'ÉTAT SONT LONGUES. LES PLAINTES EN PARTICULIER MANQUENT DE TRANSPARENCE. DANS LE DOMAINE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT, LA COMMISSION A RÉAGI RAPIDEMENT À LA CRISE FINANCIÈRE. ELLE N'A PAS ENCORE ÉVALUÉ A POSTERIORI L'INCIDENCE DU CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT SOUS TOUS SES ASPECTS.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR VISENT À AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION ET L'EFFICACITÉ DE SA GESTION.

QJ-AB-11-011-FR-C



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



